Русское изданіе

Библіотеки „Гешенъ“

Юліуса Гачека

Общее государственное право

Часть III.

Право современнаго государственнаго соединенія

Библіотека „Наука и Жизнь“

Изъ библіотеки „Sammlung Göschen".

Общее государственное право

на основѣ сравнительнаго правовѣдѣнія

ЮЛІУСА ГАЧЕКА,

профессора публичнаго права королевской Академіи въ Познани.

Подъ редакціей и съ предисловіемъ

М. А. Рейснера,

приватъ-доцента С.-Петербургскаго Императорскаго Университета и профессора государственнаго права Психоневрологическаго Института,

авторизованный переводъ съ нѣмецкаго

М. Я. Лазерсона.

Часть III.

ПРАВО СОВРЕМЕННАГО ГОСУДАРСТВЕННАГО СОЕДИНЕНІЯ.

260861

Р.С.Ф.С.Р.
ИНСТИТУТ
К. МАРКСА и Ф. ЭНГЕЛЬСА
В. Ц. И. К.

Имѣются на складѣ въ книжныхъ маг.

Т-ва ГЛИКСМАНЪ

BERLIN S. W. 48. Friedrichstr. 23. || RIGA Aspasiab. 4. Postf. 148.

Оглавленіе.

Стр.

§ 1. Обзоръ современныхъ государствен. соединеній 3
§ 2. Личная и реальная унія 21
§ 3. Внѣюридическая основа государств. соединенія 33
§ 4. Союзъ государствъ и союзное государство . . 51
§ 5. Исторія идеи союзнаго государства и ея осуществленіе 62
§ 6. Три вида союзныхъ государствъ 77
§ 7. Государство-членъ и союзное государство: компетенція и компетенція компетенціи . . . 88
§ 8. Территорія союзнаго государства и государства-члена 96
§ 9. Подданство союзнаго государства и государства-члена 106
§ 10. Законодательная власть въ союзн. государствѣ. 116
§ 11. Исполнительная власть въ союзн. государствѣ. 137
§ 12. Судебная власть въ союзномъ государствѣ . . 154
§ 13. Финансовое управленіе въ союзн. государствѣ. 163
§ 14. Вооруженныя силы въ союзномъ государствѣ. 180
§ 15. Управленіе иностранными дѣлами въ союзномъ государствѣ 189
§ 16. Измѣненіе конституціи въ союзн. государствѣ. 196

Литература.

Jellinek. Die Lehre von den Staatenverbindungen, Wien, 1882.

A. B. Hart. Introduction to the study of federal Government, Boston 1891.

Hänel. Deutsches Staatsrecht. I. Leipzig 1892.

Westerkamp. Staatenbund und Bundesstaat, 1892.

Le Fur. Etat fédéral et conféderation d'états. Paris 1896.

J. W. Burgess. Political Science and Comparative Constitutional Law. 2 vol. 1902.

Кромѣ того приведенная въ текстѣ настоящей книги литература, парламентскіе отчеты и источники — среди нихъ особенно важный для южно-американскихъ конституцій сборникъ — **Rodriguez,** American Constitutions, Washington, 1906.

Типографія К. Зейберлихъ, Рига, Парковая ул. 6.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА

§. 1.

Обзоръ современныхъ государственныхъ соединеній.

I. Типы современныхъ государственныхъ соединеній и ихъ логическіе предѣлы.

Всякое соединеніе двухъ или нѣсколькихъ государствъ, покоящееся на юридической основѣ, есть государственное соединеніе въ юридическомъ смыслѣ. Мы ниже (§ 3) увидимъ, что юридическое государственное соединеніе отнюдь не охватываетъ всего объема понятія. Чтобы узнать, выступаютъ ли передъ нами дѣйствительно государства въ видѣ соединенія, мы должны въ каждомъ изъ соединившихся членовъ открыть признаки государства. Такимъ образомъ, краеугольными камнями юридическаго ученія о государственныхъ соединеніяхъ служатъ понятія государства и суверенитета. Государство есть территоріальная корпорація, надѣленная верховной господствующей властью, а верховная господствующая власть равнозначуща суверенитету. Территоріальная корпорація есть юридическое лицо, для котораго господство надъ территоріей и, тѣмъ самымъ, надъ лицами, населяющими эту территорію, столь же характерно, сколь и логически необходимо. Въ этомъ смыслѣ община также является территоріальною корпораціею. Но государство суверенно, а община не суверенна. Однако, какъ мы скоро увидимъ, существуютъ и несуверенныя государства. Въ чемъ же

тогда выражается различіе между общиною и государствомъ? Государство имѣетъ право самоорганизаціи всегда и при всѣхъ условіяхъ, община же обладаетъ имъ лишь постольку, поскольку оно делегировано ей государствомъ, значитъ, она обладаетъ имъ не по собственному праву, но въ силу передачи.

Изъ всего этого слѣдуетъ, что существенными признаками понятія государства являются прежде всего тѣ, которые вытекаютъ изъ понятія территоріальной корпораціи, а именно, собственная территорія, собственное населеніе, собственные высшіе органы и кромѣ того еще способность самоорганизаціи. Слѣдовательно, эти признаки должны быть обнаружены въ каждомъ членѣ государственнаго соединенія.

Но помимо этого слѣдуетъ имѣть въ виду, что государство, кромѣ юридической, представляетъ еще и соціальную сторону для наблюденія и познанія, — сторону, которая гораздо значительнѣе, ибо она охватываетъ соціальную жизнь государства. Эта соціальная жизнь проявляется въ двухъ направленіяхъ: во-первыхъ, внутри государства, во-вторыхъ, въ постоянномъ соприкосновеніи съ другими государствами, какъ часть такъ называемаго государственнаго общества — (Staatengesellschaft). Такимъ образомъ, бытіе государства, а слѣдовательно и государственнаго соединенія опредѣляется не только правовыми, но и другими нормами. Таковы соціальныя нормы, конвенціональныя правила, обязательность коихъ основана не на чемъ иномъ, какъ только на голомъ фактѣ ихъ соблюденія. Это суть нормы, основанныя на эмпирическихъ фактахъ (см. § 3). Онѣ, напримѣръ, способствуютъ тому, что новый органъ, еще не по-

лучившій юридическаго признанія, все же признается фактически дѣйствующимъ, напр., бывшій совѣтъ иностранныхъ державъ о Критѣ съ его вліяніемъ на государственно-правовые органы острова*). Или же эти нормы придаютъ какому-либо органу фактическую авторитетность при отсутствіи юридической: такова, напр., компетенція компетенціи (Kompetenz-Kompetenz), т. е. распредѣленія круга вѣдомства между союзнымъ государствомъ и государствомъ-сочленомъ, которою фактически, но не юридически обладаетъ парламентъ Канады — Dominion of Canada. Болѣе того, эти нормы способствуютъ даже тому, что одно государство представляется соединеннымъ и дѣйствительно соединяется съ другимъ, въ то время, какъ юридическое соединеніе существуетъ между этимъ и третьимъ государствомъ; таково, напр., отношеніе Египта къ Англіи (чисто-фактическое) и къ Турціи (чисто-юридическое).

Какъ бы тонки и многогранны ни были юридическія понятія, они не могутъ охватить многообразія всей соціальной жизни, они только остаются идеальными типами, которые, во всякомъ случаѣ, отмѣчаютъ въ точныхъ контурахъ тенденцію развитія и этимъ даютъ возможность познать особыя образованія соціальной жизни государства въ ихъ своеобразіи. Но большаго отъ нихъ ожидать нельзя; это должно насъ предохранить отъ заблужденій.

Прежде всего ихъ не слѣдуетъ считать видовыми понятіями, которыми безъ остатка исчерпывается

---

*) Таковы представители 4 державъ: Великобританіи, Россіи, Франціи и Италіи, засѣдавшіе въ Аѳинахъ и регулировавшіе иностранныя сношенія Крита до присоединенія Крита къ Греціи.

жизнь государства или государственнаго соединенія. Здѣсь слѣдуетъ удовлетвориться установленіемъ: „id quod plerumque fit". Далѣе отъ этихъ идеальныхъ типовъ не должно требовать, чтобы они дѣйствовали нормативно, какъ другія юридическія понятія положительной правовой системы. Ибо наши типы служатъ исключительно для классификаціи и классифицирующаго познанія. Сами они не принадлежатъ ни къ какой правовой системѣ, исходя изъ которой они могли бы притязать на нормативное дѣйствіе. Нельзя, напр., основываясь на томъ фактѣ, что Кроація-Славонія является только фрагментарнымъ государствомъ, рѣшать, какъ слѣдуетъ заполнить пробѣлы венгерско-кроатскаго государственнаго права, ибо это значило бы заниматься необоснованнымъ естественнымъ правомъ. Наши типы суть только идеальные масштабы оцѣнки, которыми можно измѣрять отдѣльный историческій случай положительнаго государственнаго права*). Но жизнь не должна насъ ввести въ заблужденіе относительно идеальныхъ типовъ и ихъ функціонально-дѣйствующихъ логическихъ признаковъ. Они должны быть точны, многогранны и неподвижны, чтобы дать неизмѣнный масштабъ оцѣнки для исторически индивидуальныхъ государствъ и государственныхъ соединеній. Но жизнь есть и останется многообразной. Было бы ненаучной затѣей отказать этой жизни въ правѣ на существованіе потому толь-

*) Въ такомъ смыслѣ наши типы дѣйствительно могутъ дѣйствовать правотворчески при помощи индивидуальныхъ случаевъ изъ практики, предуказывая тенденціи правового развитія, смотри Ч. I, стр. 20 слл.

ко, что она не подходитъ подъ функціональные признаки типа. Научно допустимо выводить изъ свойства государства вообще (т. е. идеально-типически) суверенитетъ и при томъ такъ, чтобы оба эти понятія совмѣстно держались и падали. Но совершенно недопустимо выводить въ конкретномъ случаѣ изъ этой идеально-типической связи, что отдѣльныя германскія государства суверенны, а потому-де Германская Имперія не есть государство, ибо она помимо отдѣльныхъ государствъ не можетъ обладать суверенитетомъ, что она, вслѣдствіе этого, не союзное государство, а союзъ государствъ (Зейдель).

Сколько соціальныхъ и юридическихъ фактовъ противорѣчитъ этому?!

Но и противоположное заключеніе изъ вышеприведенной связи понятій было бы также недопустимо; т. е. заключеніе о томъ, что германскія государства вообще не государства, а развѣ только провинціи, потому что-де только Имперія въ качествѣ государства можетъ обладать суверенитетомъ, но безъ суверенитета немыслимо никакое государство (Цорнъ). И этому выводу точно также противорѣчатъ соціальные и юридическіе факты. Много труда и времени, потраченныхъ на согласованіе этихъ апріорныхъ заключеній съ жизнью, на эту concordantia discordantium canonum могло бы быть сбережено, если бы отдали себѣ отчетъ въ идеально-типической природѣ разбираемыхъ здѣсь вопросовъ. Только развѣ юриспруденція понятій могла желать большаго!

Если поэтому наука права не можетъ претендовать на кромсаніе соціальной жизни государства и государственныхъ соединеній при помощи понятій, то она все же можетъ въ своемъ классифицированіи

государственныхъ соединеній выявитъ при помощи типовъ цѣлые процессы развитія государствъ, до извѣстной степени объясняя, а иногда и предугадывая соціальную жизнь государства и тѣмъ направлять и фактическую жизнь государства. Изъ этой точки зрѣнія мы и исходимъ въ дальнѣйшемъ изложеніи. Важнѣйшіе типы государственныхъ соединеній у насъ сопоставлены такъ, что они представляютъ развитіе какого-либо государства изъ уже существующаго типа до наиболѣе совершенной формы самоутвержденія и соединенія съ другими въ высшее государственное общеніе, — въ союзное государство. На этомъ пути развитія отдѣльными этапами могутъ быть разбираемыя здѣсь государственныя соединенія. «Могутъ быть» — мы подчеркнули. Это-то и характеризуетъ идеалистическій моментъ даннаго нами типа развитія государственныхъ соединеній. Все вмѣстѣ является какъ бы кинематографическимъ снимкомъ, отдѣльныя части котораго только въ силу движенія — въ данномъ случаѣ, государственной жизни, — получаютъ реальность и даютъ живую картину. Созданный такимъ образомъ типъ развитія стремится только классифицировать и давать наглядную картину, но не дѣйствовать нормативно.

Поэтому мы будемъ въ дальнѣйшемъ различать государственныя соединенія, въ которыхъ одна изъ соединившихся частей не есть еще государство, а только будущее государство, государственный фрагментъ; далѣе такія соединенія, въ которыхъ одна часть хотя уже есть государство, но не равноцѣнна съ другою частью; наконецъ, такія, гдѣ обѣ части pares, равны, т. е. являются въ равной степени государствами.

II. Соединеніе государствъ съ государственными фрагментами.

Въ международномъ правѣ территоріальныя части государствъ являются объектами отношеній, подобныхъ собственности. Территорія, равно какъ и живущіе на ней люди, уступается какъ собственность. Лишь постепенно dominium, вызванное такими территоріальными измѣненіями, превращается въ imperium, государственно-правовое господство. Въ это переходное время зарождается сѣмя будущаго государственнаго соединенія. Низшей ступенью этого соединенія является соединеніе государства съ государственнымъ фрагментомъ.

Подъ государственными фрагментами (см. Jellinek, Ueber Staatsfragmente, 1896) мы понимаемъ публичные союзы, выросшіе за предѣлы самоуправляющихся единицъ, но еще не надѣленные всѣми признаками государства. Въ большинствѣ случаевъ отсутствіе того или другого признака вызывается тѣмъ, что процессъ превращенія международно-правового dominium'а въ государственно-правовой imperium еще не вполнѣ закончился. Въ видѣ остатка этого процесса сохраняется навсегда такое соединеніе органовъ господствующаго государства съ органами подвластнаго государства, при которомъ первые получаютъ рѣшающее значеніе и для послѣднихъ. Благодаря этому, все въ совокупности представляетъ нѣчто похожее на государственное соединеніе. Но международно-правовой dominium все больше отступаетъ передъ государственно-правовымъ imperium, первоначальный объектъ государственнаго господства становится все болѣе самодовлѣющимъ субъектомъ господства. Изобразимъ здѣсь отдѣльныя стадіи этого процесса.

1. Наиболѣе низкую ступень соединенія государства съ государственнымъ фрагментомъ представляетъ та стадія, которая непосредственно граничитъ съ международно-правовымъ dominium'омъ. Территорія, отошедшая къ самостоятельному государству — будемъ называть его господствующимъ — по причинамъ, о которыхъ здѣсь не мѣсто говорить, не входитъ въ его составъ, но разсматривается какъ особая территорія, въ остальномъ же господствующее государство властвуетъ надъ нимъ подобно собственнику. Подъ этимъ властвованіемъ, подобнымъ отношенію собственности, я подразумѣваю обращеніе съ подчиненною территоріею какъ съ вещнымъ имуществомъ, безъ какого-либо вниманія къ населяющимъ ее лицамъ. Властвованіе только надъ лицами при посредствѣ территоріи есть imperium, если оно осуществляется при помощи собственныхъ государственныхъ органовъ; властвованіе надъ территоріею безотносительно къ ея жителямъ есть dominium. На этой ступени находятся такъ называемыя с ф е р ы и н т е р е с о в ъ, пограничныя области и отношенія господства, какъ это устанавливаетъ ст. 2 заключеннаго между Германской Имперіей и Великобританіей договора отъ 5 мая 1894 года. Это суть области, образованныя для будущихъ отношеній господства, для осуществленія и дальнѣйшаго распространенія колоніальнаго властвованія. Обезпеченіемъ такихъ сферъ интересовъ обуславливается не государственно-правовое властвованіе, а властвованіе, подобно собственности.

2. Болѣе высокую ступень занимаютъ тѣ соединенія государствъ и государственныхъ фрагментовъ, гдѣ присоединенная территорія, а равно и живущія на

ней лица разсматриваются какъ отличныя отъ территоріи и гражданъ господствующаго государства. Но въ остальномъ имѣется еще властвованіе, подобное собственности; ибо для того, чтобы превратить международно-правовой dominium въ полный imperium, недостаточно поставить на мѣсто господства надъ вещью господство надъ лицами. Господство надъ лицами должно осуществляться ихъ собственными государственными органами, въ то время какъ здѣсь, по крайней мѣрѣ по преимуществу, господство осуществляется при посредствѣ органовъ господствующаго государства. Сюда относятся колоніи, такъ называемые колоніальные протектораты, зависимыя владѣнія (Schutzgebiete) и въ частности зависимыя владѣнія (Dependencies) Соединенныхъ Штатовъ, какъ-то: Филиппины, Гаваи и т. д. Сюда также относится оккупація Босніи и Герцеговины Австро-Венгріей на основаніи ст. 25 актовъ берлинскаго конгресса 1878 г., превратившаяся съ 7-го октября 1908 г. въ правильное территоріальное господство реальной уніи надъ этими землями. Нельзя здѣсь говорить объ особой государственной принадлежности къ этимъ зависимымъ владѣніямъ. Здѣсь дано только отсутствіе государственной принадлежности населенія къ господствующему государству; жители этихъ областей не имѣютъ особаго политическаго статуса до тѣхъ поръ, пока за ними признаны лишь неполныя или вообще не признано никакихъ субъективныхъ публичныхъ правъ.

3. Процессъ самоутвержденія по отношенію къ господствующему государству можетъ итти все дальше. Государственный фрагментъ можетъ имѣть дѣйствительно собственную территорію, собственныхъ

подданныхъ и даже собственные законодательные органы, но господствующее государство имѣетъ внутри этой организаціи свой собственный органъ въ видѣ губернатора, которому поручается представительство интересовъ господствующаго государства и черезъ посредство коего это послѣднее участвуетъ во властвованіи надъ государственнымъ фрагментомъ. Здѣсь международно-правовой dominium почти совершенно превратился въ государственно-правовой imperium, но все же не вполнѣ. Господствуютъ не одни только собственные органы фрагмента, но въ болѣе или менѣе ограниченной степени еще и органъ господствующаго государства. Примѣрами могутъ служить наиболѣе передовыя изъ американскихъ территорій, англійскія самоуправляющіяся колоніи, дѣйствительно имѣющія собственныхъ подданныхъ (напр. „British Nationality within Canada"), наконецъ, Критъ, получившій съ апрѣля 1899 г. собственную законодательную власть съ коммисаромъ (Harmosten*) во главѣ, а нынѣ (съ 7 окт. 1908 г.) по собственной волѣ присоединившій себя къ Греціи**). Сюда относится также Финляндія въ ея отношеніяхъ къ Россіи, какъ они установились съ 1808—1810 г. г. и какъ

---

*) Назначенный державами гармостъ состоялъ подъ сюзеренитетомъ турецкаго султана. Съ августа 1906 г. коммисаръ предлагался королемъ эллиновъ.

**) Примѣч. переводчика. Несмотря на неоднократную посылку Критомъ своихъ депутатовъ въ греческій парламентъ, Критъ не былъ признанъ державами греческою территоріею. Окончательно укрѣпилось положеніе Крита по окончаніи настоящей войны четырехъ балканскихъ государствъ (Болгаріи, Сербіи, Греціи и Черногоріи) съ Турціей.

послѣ промежутка между 1899—1906 г.г они опять возстановлены были манифестомъ 22 октября 1905 г., а особенно послѣ 20 февраля 1906 г. Финляндія имѣетъ собственную территорію, собственныхъ подданныхъ, собственныя учрежденія и собственный сеймъ. Ей недостаетъ только собственной «монархической власти, не соединенной съ другою короною». Ибо въ настоящее время монархическая власть осуществляется русскимъ Государемъ, хотя онъ и носитъ титулъ «Великаго Князя Финляндскаго» (см. Коркуновъ, Русское государственное право, Т. I, 1908, стр. 192 слл.).

Мѣропріятія послѣдняго времени, касающіяся отношеній между Россіею и Финляндіей, распадаются на два періода. Первый длится съ 1899 г. по 1905 г. и называется объединительнымъ періодомъ. Онъ начинается съ Высочайшаго манифеста 3 февраля 1899 г., предусматривающаго особый порядокъ разсмотрѣнія и обнародованія законовъ, кои дѣйствуютъ на всемъ пространствѣ Имперіи со включеніемъ Великаго Княжества Финляндскаго, такъ равно и законовъ, примѣняемыхъ въ предѣлахъ Великаго Княжества, если они касаются общегосударственныхъ потребностей или находятся въ связи съ законодательствомъ Имперіи. По законопроектамъ, касающимся этихъ вопросовъ, должны быть представлены заключенія финляндскаго генералъ-губернатора, министра статсъ-секретаря Великаго Княжества Финляндскаго и Императорскаго Финляндскаго Сената, а въ подлежащихъ случаяхъ и Финляндскаго Сейма. Эти законопроекты, по внесеніи въ Государственный Совѣтъ, разсматриваются имъ на общемъ основаніи при участіи финляндскаго генералъ-губернатора и министра статсъ-секретаря

Великаго Княжества Финляндскаго, а также тѣхъ сенаторовъ Финляндскаго Сената, кои, по Высочайшему избранію, будутъ особо къ тому назначены. Этимъ участіе сейма въ законодательствѣ было существенно ограничено, т. е. низведено на совѣщательную функцію.

Затѣмъ былъ изданъ манифестъ 7 іюня 1900 г., коимъ русскій языкъ былъ объявленъ оффиціальнымъ языкомъ въ сенатѣ и нѣкоторыхъ другихъ присутственныхъ мѣстахъ, далѣе послѣдовалъ Высочайшій манифестъ 6 іюля 1901 г. объ упраздненіи финскихъ войсковыхъ частей и изданіи новаго устава о воинской повинности въ Великомъ Княжествѣ взамѣнъ прежняго устава 1878 года и, наконецъ, Высочайшій манифестъ 6 авг. 1905 г., по коему предполагалось участіе въ Государственной Думѣ выборныхъ отъ Великаго Княжества Финляндскаго по вопросамъ общихъ для Имперіи и сего края узаконеній, что въ еще большей степени нарушало обособленность Финляндіи.

22 октября 1905 г. наступаетъ переворотъ. Высочайшій манифестъ этого числа пріостанавливаетъ дѣйствіе основныхъ положеній, объявленныхъ при манифестѣ 3-го февр. 1899 г., отмѣняетъ цѣлый рядъ постановленій, урѣзывавшихъ права Финляндіи. Наконецъ Основные Государственные Законы 23 апр. 1906 г. въ ст. 2 возстановили права Финляндіи; статья эта гласитъ: «Великое Княжество Финляндское, составляя нераздѣльную часть Государства Россійскаго, во внутреннихъ своихъ дѣлахъ управляется особыми установленіями на основаніи особаго законодательства». Въ новѣйшее время однако (лѣто 1908 г.) въ

совѣтѣ министровъ былъ поднятъ вопросъ о законахъ, касающихся Имперіи и Финляндіи*).

4. Но существуютъ также государственные фрагменты, которые не имѣютъ собственной государственной территоріи и собственныхъ подданныхъ, но имѣютъ собственные высшіе органы, что если не столь же, но иногда даже болѣе важно. И на этомъ пути фрагменты приближаются къ государствамъ въ собственномъ смыслѣ, пріобрѣтая признакъ самоорганизаціи, который также является рѣшающимъ для понятія государства. Слѣдуетъ разсмотрѣть и этотъ процессъ приближенія государственнаго фрагмента къ государству.

На низшей ступени разбираемой здѣсь категоріи стояла раньше Эльзасъ-Лотарингія. Она не имѣла собственной, отличной отъ имперской, территоріи, собственнаго подданства, но она имѣла собственные

---

*) Примѣч. переводчика. Авторъ не могъ предвидѣть дальнѣйшихъ мѣропріятій послѣднихъ лѣтъ, образующихъ новый «объединительный» періодъ послѣ наступившаго въ 1905—1907 г.г. переворота. Здѣсь не мѣсто входить въ ближайшее обсужденіе такихъ новѣйшихъ узаконеній, какъ проведенный имперскими законодательными учрежденіями безъ участія Финляндскаго Сейма законъ 17 іюня 1910 г. о порядкѣ изданія касающихся Финляндіи законовъ и постановленій общегосударственнаго значенія, какъ законъ 20 янв. 1912 г. объ уравненіи русскихъ въ правахъ съ финляндцами и ряда другихъ не менѣе важныхъ для государственно-правового положенія Финляндіи мѣропріятій, совершенно уничтожающихъ автономію княжества. Всѣ эти узаконенія, какъ проведенныя вопреки конституціи Финляндіи и помимо ея сейма до сихъ поръ 1913 г. не получили признанія ни со стороны населенія ни со стороны сейма великаго княжества.

высшіе органы, въ особенности Земское Правленіе, участвовавшее въ законодательствѣ для Эльзасъ-Лотарингіи, рядомъ съ императоромъ и союзнымъ совѣтомъ. Но въ самоорганизаціи путемъ изданія конституціи Земское Правленіе не могло принимать никакого участія. Конституція Эльзасъ-Лотарингіи могла быть измѣняема только имперскимъ закономъ. Нынѣ Эльзасъ-Лотарингія перестала быть имперской землей въ прежнемъ смыслѣ этого слова; она имѣетъ собственный парламентъ и собственныхъ представителей въ союзномъ совѣтѣ, какъ и прочія германскія государства.

На болѣе высокой ступени стоятъ такіе государственные фрагменты, какъ Хорватія, соединенная съ Венгріей. Она, хоть и имѣетъ собственный сеймъ, но не имѣетъ собственныхъ подданныхъ; далѣе, во всѣхъ важныхъ актахъ управленія въ качествѣ короля Хорватіи участвуетъ король Венгріи. Всѣ королевскіе акты законодательства и управленія нуждаются, кромѣ скрѣпы хорватскаго бана, еще въ скрѣпѣ «хорватско-словенско-далматскаго» министра въ Будапештѣ, являющагося членомъ венгерскаго кабинета министровъ и отвѣтственнаго передъ венгерскимъ парламентомъ. Но измѣненіе конституціи, а особенно, измѣненіе государственно-правового отношенія Хорватіи къ Венгріи, возможны только съ согласія хорватскаго сейма. (Этотъ порядокъ существуетъ съ 1868 г.).

Выше Хорватіи стоятъ такіе государственные фрагменты, какъ Исландія въ ея отношеніи къ Даніи; (съ 1874 г. существуетъ въ первой особый парламентъ, называемый «альтингъ»), земли и королевства, составляющія Австрійскую Имперію и представленныя

въ рейхсратѣ. Ибо ихъ конституціи могутъ быть измѣняемы только собственными ихъ парламентами Но наиболѣе высокое положеніе занимаютъ въ этой группѣ Саксенъ-Кобургъ и Саксенъ-Гота и въ ихъ отношеніи къ общему государству Саксенъ-Кобургъ-Готѣ.

Это германское государство имѣетъ, помимо общаго ландтага, два особыхъ ландтага, одинъ для Кобурга, другой — для Готы, но о д н о подданство и о д н о министерство. Всякое измѣненіе конституціи, т. е. всякое измѣненіе основного государственнаго закона отъ 3 мая 1852 года, возможно т о л ь к о съ согласія каждаго изъ обоихъ ландтаговъ. Здѣсь мы имѣемъ примѣръ наибольшаго приближенія къ самостоятельному государству, поэтому на Саксенъ-Кобургъ и Саксенъ-Готу и смотрѣли какъ на два государства, соединенныхъ реальной уніей. Но болѣе правильно мнѣніе, обоснованное Еллинекомъ и опирающееся на §§ 2 и 3 основного государственнаго закона, считающее «соединенныя герцогства» только о д н и м ъ государствомъ.

III. Авторитарные союзы государствъ.

Подъ ними мы понимаемъ такія отношенія зависимости, въ которыхъ находятся одно или нѣсколько государствъ къ другому, т. е. во всякомъ случаѣ, государственныя соединенія, въ которыхъ участники не равноправны. Сюда относятся:

1. Такъ называемое государство государствъ (Staatenstaat). Это — государственная форма, состоящая изъ одного господствующаго и нѣсколькихъ подчиненныхъ государствъ, причемъ первое осу-

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА

ществляетъ оставшіяся за нимъ права верховенства не надъ индивидами, но надъ подчиненными или вассальными государствами. Прототипомъ такого государства государствъ служитъ то средневѣковое ленное государство, которое въ видѣ Священно-римской Имперіи нѣмецкой національности („Das Heilige römische Reich deutscher Nation") сохранилось почти вплоть до XIX столѣтія; оно особенно типично вырисовывается послѣ исчезновенія ленныхъ отношеній. Вассалъ осуществляетъ господство отъ имени верховнаго государя, суверена, на подобіе арендатора (Untereigenthümer), который не можетъ ограничить правъ собственника, въ особенности, уменьшить существо лена, т. е. господство надъ землею и людьми безъ согласія леннаго господина, и который, далѣе, долженъ отбывать извѣстныя финансовыя и военныя повинности въ пользу своего сюзерена. Взаимныя права и обязанности обоихъ опредѣляются тѣмъ или инымъ дѣйствующимъ правомъ. Сюзеренъ въ общемъ не пользуется по отношенію къ вассалу правомъ опредѣлить компетенцію послѣдняго, развѣ только въ томъ смыслѣ, что онъ можетъ расширять его права, но никогда не ограничивать ихъ. Съ того момента, какъ ленныя отношенія исчезаютъ и ленъ превращается въ собственность вассала, ленное государство становится государствомъ государствъ.

Примѣромъ для современности можетъ служить имперія османовъ, въ частности въ ея отношеніяхъ къ своимъ вассальнымъ государствамъ, напр., къ о. Самосу и Египту, а ранѣе (до 5-го октября 1908 г.) къ Болгаріи и (до 7 окт. 1908 г.) къ Криту.

2. Къ той же группѣ зависимыхъ отношеній принадлежатъ такъ наз. международно-правовые про-

тектораты. Болѣе сильное государство обезпечиваетъ болѣе слабому полную международно-правовую охрану взамѣнъ извѣстныхъ обязательствъ и допущеній со стороны послѣдняго. Изъ полновластія болѣе слабаго государства изъемлются извѣстныя полномочія, а именно, международно-обязывающія юридическія дѣйствія, которыя осуществляются государствомъ-покровителемъ. Въ такихъ отношеніяхъ протектората находятся, напр., Аннамъ къ Франціи со времени договора 6 іюня 1884 г., такъ называемыя Native States, туземныя государства Индіи къ Британской Имперіи, Хива къ Россіи со временъ договора 30 ноября (13 дек.) 1873 г., Камбоджа къ Франціи послѣ конвенціи 17 іюня 1884 г., Тунисъ къ Франціи съ договора 8 іюля 1881 г. и т. д.

Въ этихъ случаяхъ часто говорятъ, что покровительствуемыя государства являются полу-суверенными государствами. Но это понятіе есть nonsens, ибо суверенитетъ недѣлимъ. Покровительствуемое государство есть либо суверенное, либо не суверенное. Критеріемъ служитъ то обстоятельство, основано ли право вмѣшательства покровительствующаго государства на международно-правовомъ договорѣ или на правѣ государственнаго господства. Въ первомъ случаѣ покровительствуемое государство, несмотря на сильное суженіе своего круга дѣйствій, суверенно, во второмъ случаѣ — оно не суверенно.

Различіе между только что разобранными зависимыми отношеніями и отношеніями въ государствѣ государствъ имѣетъ то политическое значеніе, что въ первомъ случаѣ имѣется стремленіе къ присоединенію

покровительствуемаго государства къ покровительствующему, во второмъ вассальное государство стремится постепенно освободиться отъ господствующаго государства.

IV. Товарищескіе союзы государствъ, сообщество государствъ (Staatensocietät).

Отличительнымъ признакомъ упоминаемыхъ здѣсь государственныхъ соединеній является полное равноправіе соединившихся государствъ. Если рѣчь идетъ о соединеніи съ цѣлью общей политической защиты и сопротивленія, то передъ нами союзъ, alliance. Если два или нѣсколько государствъ соединяются для введенія общихъ административныхъ учрежденій, то передъ нами административный союзъ (Verwaltungsverein). Если одно государство беретъ на себя управленіе одною или нѣсколькими отраслями администраціи другого въ порядкѣ свободнаго замѣстительства, мы можемъ говорить о такъ называемой акцессіи; таковая существуетъ между Пруссіей и отдѣльными нѣмецкими государствами на основаніи заключенныхъ ими военныхъ конвенцій; сюда же относятся отношенія между Вальдекомъ и Пруссіей, которой принадлежитъ все управленіе Вальдекомъ. Основанныя на договорѣ отъ 18 іюля 1867 года отношенія, согласно договору отъ 2 марта 1887 г., установлены на неопредѣленныя времена подъ условіемъ принадлежащаго обѣимъ сторонамъ права расторженія.

Соединеніе государствъ можетъ становиться все болѣе тѣснымъ, какъ это вообще бываетъ при реальной уніи и союзѣ государствъ; болѣе того, оно можетъ привести къ основанію болѣе обширнаго государства, охватывающаго соединившіяся государства.

т. е. къ союзному государству. Но государственное соединеніе можетъ также покоиться на чисто-фактическихъ нормахъ, на конвенціональныхъ правилахъ. Это и есть то государственное соединеніе на внѣюридической основѣ, которое нынѣ представляютъ Великобританія и Ирландія по отношенію къ самоуправляющимся колоніямъ. О послѣднихъ упомянутыхъ нами четырехъ государственныхъ соединеніяхъ рѣчь будетъ еще впереди.

§ 2.

Личная и реальная унія.

I. Терминологія уній государствъ.

Терминологія уній государствъ взята изъ церковнаго права, гдѣ она примѣнялась къ соединенію двухъ бенефицій или церковныхъ должностей въ рукахъ одного обладателя, бенефиціата. Перенесеніе ея на соединенія государствъ подъ однимъ монархическимъ верховнымъ главою послѣдовало въ государственно-правовой литературѣ 17-го вѣка, чему особенно способствовали своеобразный порядокъ, существовавшій въ Германіи, и двойственное положеніе духовныхъ княжествъ, которыя съ одной стороны были церковными бенефиціями, а съ другой — избирательными монархіями. Унія есть соединеніе двухъ государствъ подъ властью одного монарха (такъ, напр., уже Nettelbladt въ „Systema elem. univ. jurispr. nat.", 1762, въ § 35 слл. говоритъ: „idem subjectum potestatis plurium rerum publicarum"). Однимъ изъ первыхъ обоснователей этой терминологіи является Іог. Стефанъ Пюттеръ (род. 1725 г., ум. 1807 г.). Съ тѣхъ поръ понятіе уніи подвергалось разнообразнымъ измѣненіямъ, о чемъ подробнѣе ниже.

II. Личная унія.

Такъ какъ эта унія основана на случайномъ событіи, то съ миновеніемъ его исчезаетъ и личная унія. Такъ, напримѣръ, большинство существовавшихъ въ 19-омъ столѣтіи личныхъ уній исчезли, таковы: унія между Ганновером и Великобританіей съ Ирландіей въ 1837 г., между Нидерландами и Люксембургскомъ въ 1890 году; въ обоихъ случаяхъ причиной прекращенія служило то, что въ одной изъ двухъ соединившихся странъ (Британской Имперіи и Нидерландахъ) престолъ переходилъ къ женщинамъ, лишеннымъ этого права на основаніи порядка престолонаслѣдія другой страны. На личной уніи особенно оправдываются слова Гуго Гроція („De jure belli ac pacis". Книга I, гл. III, 7,2): «Часто повторяется, что случайно (accidit) нѣсколько народовъ получаетъ одного главу, при этомъ каждый народъ самъ по себѣ все же образуетъ собственное государство... Самымъ надежнымъ признакомъ этого можетъ служить то, что съ прекращеніемъ царствующаго дома власть возвращается къ каждому изъ соединившихся народовъ». Но существуютъ еще другія причины прекращенія личной уніи, напр., присоединеніе одного государства къ другому, какъ то имѣло мѣсто при личной уніи Пруссія-Лауэнбургъ (1876 г.) и Бельгіи съ Конго (августъ 1908); превращеніе одного изъ государствъ въ республику, какъ при личной уніи Пруссія-Нейенбургъ (въ 1848 г.; признаніе Пруссіей прекращенія этой уніи послѣдовало въ 1857 г.). Насколько нынѣ можно предвидѣть, типъ этой уніи вымираетъ въ наши дни. Если еще при этомъ взвѣсить то обстоятельство, что посредствомъ личной уніи соединялись на патримоніальныхъ началахъ от-

дѣльныя части крупныхъ государствъ, какъ, напр., Австріи, то станетъ ясно, отчего исчезаетъ подобное государственное соединеніе. Причина эта заключается въ томъ, что судьбы государствъ никоимъ образомъ не могутъ зависѣть отъ того, что они случайно имѣютъ одного и того же повелителя, а при вредныхъ послѣдствіяхъ такихъ уній для объединенныхъ государствъ, интересъ государствъ къ расторженію уніи долженъ перевѣсить интересы монарха къ ея сохраненію. Въ наше время монархи существуютъ для государствъ, а не государства для монарховъ. Поэтому конституціями нѣкоторыхъ государствъ категорически воспрещается личная унія, или же ея возникновеніе въ значительной степени затруднено. Нѣкоторыя германскія партикулярныя конституціи запрещаютъ всякому члену царствующаго дома занимать не-германскій престолъ; въ случаѣ же занятія такового лицо считается неправоспособнымъ къ занятію престола въ своемъ первоначальномъ государствѣ. Такія опредѣленія имѣются въ Саксенъ-Мейнингенѣ (основной государственный законъ 9 марта 1896 г., ст. 3), въ Саксенъ-Кобургъ-Готѣ (фамильный законъ, ст. 18; основной государственный законъ, § 19); то же установлено въ Ольденбургѣ (ст. 15) и Греціи (ст. 48). Другія конституціи запрещаютъ личную унію, въ случаѣ если въ первоначальномъ государствѣ престолъ долженъ перейти къ когнатамъ; сюда относятся Баварія (конст., тит. II, § 6) и Баденъ (фамильный законъ 4 октября, § 3, № 4). Нѣкоторыя конституціи требуютъ согласія парламента на заключеніе личной уніи; сюда относятся Пруссія (конституція, ст. 55), Саксонія (конституція, § 5), Ольденбургъ (гдѣ это согласіе требуется для

заключенія личной уніи съ германскимъ государствомъ), далѣе Бельгія (ст. 62), Данія (ст. 4), Румынія (ст. 91).

III. Реальная унія.

По господствовавшему въ 19-омъ столѣтіи воззрѣнію сущность реальной уніи въ отличіе отъ личной заключалась въ томъ, что она конституціоннымъ закономъ совмѣстно установлена въ обоихъ объединившихся государствахъ. Это мнѣніе науки, выставленное Цахаріэ, было блестяще опровергнуто Еллинекомъ („Staatenverbindungen", стр. 197 слл.), который выяснилъ, что даже при совмѣстномъ конституціонномъ установленіи уніи, основанной не на длящемся основаніи, нельзя согласиться съ тѣмъ, будто одно изъ государствъ не можетъ отмѣнить нормы, въ то время, какъ другое сохраняетъ ее. Слѣдовательно, при такомъ взглядѣ каждое государство можетъ по своему благоусмотрѣнію расторгнуть унію, не совершая этимъ никакого правонарушенія, — но это противорѣчитъ дѣйствительности. Взглядъ самого Еллинека склоняется къ тому, что реальная унія, для того, чтобы быть признанной длящимся соединеніемъ двухъ государствъ при одномъ общемъ монархѣ, должна быть построена на соглашеніи (Vereinbarung) объединившихся государствъ. Но одинъ изъ главныхъ примѣровъ современныхъ реальныхъ уній, а именно, Австро-Венгрію, нельзя подвести подъ эту схему. По моему мнѣнію совершенно правильно утверждали (Bernatzik, Die österreichischen Verfassungsgesetze, 1906, стр. 289), что современныя отношенія обоихъ государствъ, Австріи и Венгріи, установлены односторонне между

короной и Венгріей, а проектировавшееся императорскимъ манифестомъ 20 сентября 1865 г. (№ 88, R.-G.-Bl.) и императорскимъ патентомъ того же числа соглашеніе обоихъ государствъ на дѣлѣ проведено не было. Но и въ Швеціи-Норвегіи реальная унія просто въ силу государственной практики выросла далеко за предѣлы установленнаго договоромъ объединенія, такъ что и здѣсь одна только договорная основа не обосновывала реальной уніи и не служила ея отличительнымъ признакомъ. Третье мнѣніе (Бри, Георгъ Мейеръ) ищетъ рядомъ съ договорнымъ обоснованіемъ еще другихъ юридическихъ причинъ возникновенія реальной уніи и открываетъ ихъ въ обычномъ правѣ, въ волѣ государя, словомъ, въ юридическихъ источникахъ, которые, быть можетъ, дѣйствуютъ въ одномъ изъ соединившихся государствъ, но поэтому еще не могутъ притязать на признаніе въ другомъ государствѣ. Другими словами, поставленная Еллинекомъ проблема о томъ, какъ законодательство одного изъ государствъ можетъ стать обязательнымъ для другого, проблема, разрѣшенная Еллинекомъ при помощи договора или соединенія объединившихся государствъ, не получаетъ никакого разъясненія въ третьемъ мнѣніи и поэтому какъ бы приравнивается разрѣшенію этой проблемы Цахаріэ.

Раньше, чѣмъ изложить наше собственное мнѣніе, мы приведемъ два главныхъ типа современной реальной уніи, во-первыхъ, унію между Норвегіей и Швеціей, расторгнутую въ 1905 году, и, во-вторыхъ, австро-венгерскую, существующую по сію пору.

1. Швеція-Норвегія (см. по этому поводу Bernatzik въ Grünhuts Zeitschrift, Bd. 26, стр. 273 слл.). По кильскому миру отъ 14 января 1814 года Данія

уступила Швеціи Норвегію. Какъ только шведскій король вслѣдъ за этимъ почувствовалъ себя законнымъ государемъ Норвегіи, онъ сталъ мало заботиться о ея нуждахъ; поэтому двоюродный братъ короля организовалъ вооруженное возстаніе и созвалъ въ Эйдсвольдѣ національное собраніе норвежцевъ. Это послѣднее издало новую конституцію 17 мая 1814 года. Эйдсвольдская конституція была впослѣдствіи признана шведскимъ королемъ съ согласія риксдага, послѣ чего норвежскій стортингъ добровольно избралъ шведскаго короля наслѣдственнымъ королемъ Норвегіи на основаніи того же порядка престолонаслѣдія, что и въ Швеціи. Все это соотвѣтствовало договору, нашедшему свое нормальное выраженіе въ такъ называемомъ Rigs Act 6 августа 1815 года. Въ силу этого акта установлена прежде всего общность короля, а не только династіи, затѣмъ объявлены общимъ дѣломъ употребленіе вооруженной силы, право объявленія войны и заключенія мира. Этимъ было установлено только совмѣстное веденіе войны, но не общность арміи. Во всемъ остальномъ законодательство и управленіе обоихъ государствъ должны быть обособлены. Рядомъ съ этимъ государственная практика выработала своеобразную общность управленія иностранными дѣлами, которая и явилась впослѣдствіи причиной расторженія уніи. Общность дипломатическаго управленія выводилась именно изъ того, что Rigs Act объявлялъ это управленіе правомъ общаго короля. Изъ этого проистекло требованіе, чтобы имѣлись и общіе органы управленія по иностраннымъ дѣламъ, а шведскій министръ иностранныхъ дѣлъ управлялъ-бы также и дѣлами, касавшимися Норвегіи. Въ силу поправки къ

шведской конституціи 1885 г. шведскій министръ-президентъ также долженъ былъ присутствовать на докладахъ по иностраннымъ дѣламъ. Послы также были номинально общими, а фактически почти только шведскими*), что оправдывалось ст. 4 Rigs Act, предоставлявшей королю право принимать и посылать пословъ. То же относилось и къ консуламъ. Взносъ Норвегіи по расходамъ управленія исчислялся пропорціонально цифрѣ населенія (въ $^5/_{17}$, по консульскимъ дѣламъ эта норма была нѣсколько выше). Такимъ путемъ въ силу практики установился родъ гегемоніи Швеціи, которой Норвегія на исходѣ 19-го столѣтія, когда ея коммерческіе интересы возросли, не захотѣла далѣе терпѣть. Стремленіе Норвегіи къ равному участію въ иностранныхъ дѣлахъ и повело къ расторженію реальной уніи, послѣдовавшему 26 октября 1905 года на основаніи соглашенія обоихъ государствъ.

2. Австро-Венгрія съ 1867 года развилась въ реальную унію, послѣ того, какъ уже съ принятія австрійской прагматической санкціи 19 апрѣля 1713 г. венгерскими чинами въ Gesetzartikel II 1722/1723 г. г. она считалась „mutua cointelligentia et unio, ... sub ... Domus Austriacae gubernio“ на «вѣчныя времена» („in aevum perdurare“). Но въ прагматической санкціи, также какъ и въ категорически выраженной „unio“ (она намѣчена въ предисловіи, praefatio къ Gesetzartikel I и II, 1722/1723 г.) не содержится никакого договора съ остальными чинами, принадлежащими къ австрійскому государству. Но и такъ

*) Hagman, Sveriges Grundlagar, 1902, p. 62: „Däremot moste utrikes-departmentets tjänstemän vara „infödde svenske män“.

называемое «уравненіе», „Ausgleich" 1867 года, давшее Венгріи государственную самостоятельность, отнюдь не является продуктомъ какихъ-либо соглашеній между обоими государствами, Австріей и Венгріей; на самомъ же дѣлѣ произошло только соглашеніе между монархомъ и Венгріей, нашедшее свое законное выраженіе въ венгерскомъ Gesetzartikel XII 1867 года. Вслѣдъ за этимъ почти такой же законъ былъ изданъ и для австрійской законодательной власти (законъ 21 декабря 1867 г.). Такимъ образомъ, договоръ между обѣими имперскими половинами не состоялся; въ обоихъ законахъ указывается лишь на то, что путемъ договора установлены будутъ таможенный и торговый союзы, и что обѣими сторонами будутъ вноситься взносы (Quoten). Обѣ половины имперіи имѣютъ общую армію, общее дипломатическое представительство и общее финансовое управленіе для покрытія связанныхъ съ первыми двумя учрежденіями расходовъ, стало-быть, имѣются слѣдующія учрежденія для отправленія вышеупомянутыхъ функцій: имперское военное министерство, имперское министерство финансовъ и иностранныхъ дѣлъ. Съ этими общими отраслями управленія связаны общее имперское имущество, общій имперскій фискъ и общій государственный долгъ. Общаго законодательства, насколько оно необходимо для названныхъ отраслей управленія, не имѣется, но каждая имперская половина порознь издаетъ законы, необходимые для проведенія этого управленія. Въ качествѣ суррогата общаго законодательнаго корпуса каждый парламентъ выбираетъ особые комитеты, такъ называемыя делегаціи, для установленія общаго бюджета и контроля надъ общими министерствами; за-

конъ, необходимый для осуществленія этой отвѣтственности министровъ, не появился. Каждая делегація засѣдаетъ порознь, но обѣ одновременно въ той же столицѣ, поперемѣнно то въ Вѣнѣ, то въ Пештѣ. Если послѣ троекратнаго обмѣна нотами не можетъ быть вынесено тождественнаго постановленія, то созывается общее засѣданіе съ цѣлью совмѣстнаго голосованія (такъ наз. Durchzählung), причемъ рѣшающимъ является абсолютное большинство голосовъ. Таково въ краткихъ чертахъ содержаніе «уравненія» 1867 года. Съ тѣхъ поръ оно подверглось разнообразнымъ измѣненіямъ (Tezner, Ausgleichsrecht und Ausgleichspolitik, Wien, 1907, стр. 145 слл.), которыя, въ виду того, что венгры продолжаютъ бороться за уравненіе, удобнѣе всего могутъ быть названы по формуламъ соотвѣтствующихъ венгерскихъ министровъ. Сюда, во-первыхъ, относится формула Селля (Szell), вводящая общую таможенную территорію безъ таможеннаго и торговаго союза. (Gesetzartikel XXX 1899 г. для Венгріи и соотвѣтственно съ этимъ императорскій указъ 21 сентября 1899 года для Австріи, или вѣрнѣе, для «представленныхъ въ рейхсратѣ королевствъ и земель»), далѣе формула Кошута 1906 г., разбивающая всякій торговый договоръ монархіи, какъ одного контрагента, соотвѣтственно на два договора (Gesetzartikel VII 1906 года) и говорящая уже объ «автономномъ» венгерскомъ таможенномъ тарифѣ. Наконецъ, венгры требуютъ еще (во время министерства Тиссы) введенія венгерскаго языка для выдѣляющейся изъ общей арміи «венгерской части», каковой части до сихъ поръ еще нѣтъ, но формированіе которой есть только вопросъ времени.

3. Сущность реальной уніи не можетъ ни въ коемъ случаѣ заключаться въ договорномъ основаніи такой уніи, ибо дѣйствительно происшедшее соглашеніе не могло помѣшать Швеціи-Норвегіи опять расторгнуть унію, а въ Австро-Венгріи такого соглашенія вообще нельзя отыскать. Сущность реальной уніи заключается въ организаціонномъ параллелизмѣ, вызванномъ корреспондирующимъ или взаимодѣйствующимъ законодательствомъ, при физическомъ тождествѣ носителя короны. Организаціонный параллелизмъ можетъ ограничиться однимъ только монархомъ; вся борьба норвежцевъ противъ шведовъ сосредотачивалась на томъ, что норвежцамъ недостаточно было такого ограниченнаго организаціоннаго параллелизма и что они хотѣли его расширить (на министра иностранныхъ дѣлъ, пословъ и консуловъ), въ то время, какъ шведы вмѣсто такого расширенія отстаивали шведскую гегемонію. Но этотъ организаціонный параллелизмъ можетъ распространиться и на центральныя учрежденія, что имѣетъ мѣсто въ Австро-Венгріи. Юридическаго основанія для существованія такой уніи нѣтъ, но въ томъ-то и состояла ошибка прежней доктрины Еллинека, что она видѣла такое юридическое основаніе въ конституціонныхъ нормахъ того или другого государства или въ организаціонныхъ нормахъ соединившихся государствъ, причемъ, конечно, оставалось неразрѣшеннымъ сомнѣніе Еллинека въ томъ, какимъ образомъ такія юридическія нормы въ видѣ организаціонныхъ или конституціонныхъ опредѣленій, будучи установлены въ одномъ государствѣ, могутъ оказать вліяніе на другое государство. Не юриди-

ческія нормы, но конвенціональныя правила, соціальныя нормы, введенныя въ одномъ государствѣ въ качествѣ организаціонныхъ нормъ, воздѣйствуютъ на параллельно идущую организацію другого государства. Параллельныя организаціи нуждаются для своего осуществленія въ параллельныхъ нормахъ, принужденіе къ параллельности нормъ, оказываемое однимъ государствомъ по отношенію къ другому, есть только соціальное, но не юридическое принужденіе. Только соціальное принужденіе заставляетъ Австрію и Венгрію въ дѣйствительности согласовать на основаніи общихъ началъ дѣла, подлежащія соглашенію. Только на соціальномъ принужденіи и покоится реальная унія, оно есть ея сущность. Въ дѣйствительности такое взаимодѣйствующее законодательство, создающее въ двухъ государствахъ параллельныя организаціи, можетъ вызвать дѣйствіе, подобное международно-правовымъ договорамъ. Такъ, напримѣръ, Канада и Соединенные Штаты уже съ двадцатыхъ годовъ 19-го столѣтія создавали путемъ взаимнаго законодательства (reciprocity legislation) полезныя для обоихъ государствъ учрежденія, подобно тому, какъ если бы они заключили административный союзъ; оба государства строятъ, напр., общіе мосты на что уполномочиваютъ ихъ параллельные законы; было даже проектировано введеніе общихъ таможенныхъ льготъ и таможеннаго тарифа, безъ какого бы то ни было договорнаго соглашенія, — котораго было бы трудно добиться вслѣдствіе сопротивленія со стороны американскаго сената (см. Todd, Parliamentary Government in the Colonies, 1894, стр. 232 слл., 276 сл.). Подъ этимъ угломъ зрѣнія слѣдуетъ смотрѣть и на введеніе, согласно формулѣ

Селля, общей таможенной территоріи для Австріи и Венгріи безъ таможеннаго и торговаго союза на основаніи законодательства, гарантирующаго взаимность. Словомъ, организаціонный параллелизмъ вызываетъ въ двухъ государствахъ подобныя договору дѣйствія, но не создаетъ еще договора. Въ этомъ сущность реальной уніи. Отъ голаго взаимнаго законодательства, reciprocity legislation, американцевъ и канадцевъ эта унія отличается только тѣмъ, что въ законодательствѣ обоихъ соединившихся государствъ участвуетъ физически-тождественный монархъ, и что именно въ силу его вето reciprocity legislation можетъ прекратиться. Слѣдовательно, сущностью реальной уніи является организаціонный параллелизмъ при физическомъ тождествѣ монарха. Но организаціонный параллелизмъ является вмѣстѣ съ тѣмъ отличіемъ реальной уніи отъ союза государствъ. И тутъ и тамъ могутъ существовать общіе органы соединившихся государствъ; но въ то время, какъ въ общихъ органахъ реальной уніи можетъ быть найденъ организаціонный параллелизмъ, — недаромъ глава государства въ Австро-Венгріи есть съ одной стороны императоръ Австріи, съ другой — король Венгріи, что достаточно хорошо выражается формулой „k. k.“ или „k. u. k.“ („kaiserlich und königlich“), — въ общихъ органахъ союза государствъ такого параллелизма нѣтъ: нѣмецкій бундестагъ не былъ одновременно съ тѣмъ органомъ Австріи, Пруссіи, Баваріи и т. д., онъ былъ именно только органомъ нѣмецкаго союза.

4. Послѣ сказаннаго можно слѣдующимъ образомъ формулировать различіе между личной и реальной уніей: унія есть соединеніе двухъ государствъ

подъ властью одного монарха. Если это физическое тождество монарха возникло въ силу случайнаго событія, обыкновенно въ силу совпаденія порядковъ престолонаслѣдія двухъ государствъ, — то передъ нами личная унія; если же это тождество есть результатъ планомѣрнаго стремленія обѣихъ монархій къ организаціонному параллелизму, — передъ нами реальная унія.

§ 3.

Внѣ-юридическая основа государственнаго соединенія.

Въ качествѣ главнаго примѣра мы приведемъ здѣсь отношеніе Англіи къ ея самоуправляющимся колоніямъ.

I. Врядъ ли существуетъ другая государственно-правовая проблема, на которой такъ ясно можно было бы прослѣдить зависимость политическихъ учрежденій отъ экономическихъ мѣропріятій, какъ настоящая проблема.

Меркантилизмъ придалъ совершенно иную форму отношеніямъ Англіи къ ея колоніямъ, чѣмъ смѣнившая ее система свободной торговли (free trade), а послѣдняя въ свою очередь придала имъ другую форму, чѣмъ послѣдовавшая за ней „fair trade“, т. е. требованіе на мѣсто абсолютной свободной торговли ограниченной конкуренціи.

Когда въ Англіи въ 17-омъ вѣкѣ впервые задумались надъ тѣмъ, какъ организовать экономическія и юридическія отношенія метрополіи, здѣсь, какъ и въ остальной Европѣ, безраздѣльно господствовала теорія меркантилизма. Его главный принципъ, какъ онъ былъ формулированъ въ книгѣ Т. Мэна,

„Englands Treasure by Foreign Trade", написанной въ 1628 году, заключался приблизительно въ томъ, что слѣдуетъ больше вывозить за-границу, чѣмъ потреблять внутри страны. Отсюда требованіе, чтобы при правильномъ государственномъ хозяйствѣ вывозъ превышалъ ввозъ, ибо только тогда торговый балансъ государства склоняется къ активу, что и составляетъ конечную цѣль государственной мудрости.

Выводы этого теоретическаго воззрѣнія въ приложеніи къ организаціи этихъ отношеній къ колоніямъ были изложены въ цѣлой системѣ законовъ, извѣстныхъ подъ именемъ навигаціонныхъ актовъ. Первый изъ нихъ былъ изданъ во время протектората Кромвеля въ 1651 году, слѣдующіе при Карлѣ II, въ теченіи 18-го столѣтія къ нимъ присоединился еще рядъ другихъ законовъ, усиливавшихъ меркантилистическій принципъ колоніальной политики. Отразившаяся въ этихъ законахъ система находитъ свое выраженіе въ 5 тезисахъ:

1. Товары могутъ быть отправляемы какъ въ колоніи такъ и изъ колоній только на британскихъ или колоніальныхъ корабляхъ.

2. Опредѣленные товары (названные въ навигаціонныхъ актахъ „enumerated"), кругъ коихъ все возросталъ отъ одного десятилѣтія къ другому, могли быть отправляемы изъ колоній только на рынки метрополіи.

3. Въ колоніи можно ввозить товары и изъ заграницы, но они должны быть перегружены въ Англіи, такъ какъ они могутъ быть ввозимы только на британскихъ корабляхъ; затѣмъ товары эти должны выдержать на колоніальныхъ рынкахъ убійственную конкуренцію, такъ какъ въ пользу англичанъ уста-

новлена система вывозныхъ премій и льготныхъ пошлинъ.

4. Наоборотъ колоніи получаютъ вывозныя преміи и льготныя пошлины, если онѣ занимаются вывозомъ въ метрополію, причемъ, какъ увѣряютъ современники, преміи, выдаваемыя изъ государственной (точнѣе изъ колоніальной) кассы, превышали болѣе чѣмъ въ 4 раза ту сумму косвенныхъ налоговъ, которыми эти же товары были обложены въ колоніяхъ.

5. Колоніямъ строжайше запрещается производить что-либо кромѣ сырого матеріала, ибо въ противномъ случаѣ онѣ могли бы стать нежелательными конкурентами британской промышленности.

Подъ гнетомъ этой меркантильной системы въ колоніальной политикѣ больше всего страдали колоніи, тогда какъ въ то же время метрополія богатѣла. Самому суровому осужденію эта эксплоатація колоній подвергалась со стороны Питта-младшаго, который сказалъ: «Колонисты Сѣверной Америки не имѣютъ даже права изготовить гвоздь или подкову».

Слѣдствіемъ этой системы было отпаденіе сѣверо-американскихъ колоній Новой Англіи. Было бы, однако, ошибочно думать, что это событіе придало иной оборотъ юридическимъ и экономическимъ формамъ колоніальныхъ отношеній. Все осталось по старому, въ особенности бюрократическая регламентація изъ Лондона, столь осмѣянный „Downing-Street-Regime"!

Лишь уничтоженіе запретительныхъ пошлинъ, вызванное Адамомъ Смитомъ и Рикардо, и въ особенности движеніе въ пользу свободной торговли, возникшее вслѣдствіе отмѣны въ 1846 г. хлѣбныхъ

пошлинъ, придали болѣе свободныя формы отношеніямъ между метрополіей и колоніями.

«Купить на самомъ дешевомъ рынкѣ, продать на самомъ дорогомъ», — такъ гласилъ главный принципъ школы свободной торговли, достигшей съ половины 19-го столѣтія подъ руководствомъ Ричарда Кобдена господствующаго положенія. Идеаломъ свободной торговли было проведеніе международнаго раздѣленія труда на міровомъ рынкѣ, такъ, чтобы каждая страна производила спеціально тѣ товары и сырье, которые она, благодаря своимъ естественнымъ средствамъ, можетъ легче и дешевле всего приготовлять. Поэтому долой всякія искусственныя средства къ поднятію производства въ государствѣ, а особенно охранительныя пошлины и вывозныя преміи! Англія должна только показать хорошій примѣръ другимъ культурнымъ націямъ, и онѣ, вслѣдствіе развитія свободной конкуренціи на міровомъ рынкѣ, должны будутъ послѣдовать за нею, если только не захотятъ отстать отъ нея въ своемъ хозяйственномъ развитіи. Долженъ наступить космополитизмъ, т. е. всеобщее міровое гражданство, съ устраненіемъ національныхъ различій. Изъ «гармоніи интересовъ» различныхъ народовъ въ экономическомъ отношеніи должно вытекать всеобщее блаженство народовъ.

Въ рамкахъ этой теоріи значеніе колоній суживается до роли простыхъ рынковъ сбыта для метрополіи и станцій для производства наиболѣе дешеваго сырья. Этимъ онѣ должны были только способствовать торговлѣ метрополіи („the business to engage the trade"). Но въ этомъ отношеніи онѣ могутъ быть поставлены на одну доску съ заграницей

и связывать ихъ національно-политическими узами было бы невозможно по мнѣнію школы свободной торговли. Поэтому имъ слѣдуетъ предоставить не только экономическую, но и полную политическую свободу. Если колоніи пожелаютъ отдѣлиться, то пусть это сдѣлаютъ, отъ этого онѣ экономически еще не гибнутъ, поскольку онѣ въ экономическомъ отношеніи остаются дѣеспособными, ибо узы всеобщей свободы торговли съ абсолютной необходимостью опутываютъ весь міръ.

Такимъ путемъ доктрина свободы торговли выдвила постулятъ политической свободы колоній: достигнуть ея стремились двумя способами: тѣмъ, что болѣе крупнымъ колоніямъ было даровано 1) полнѣйшее самоуправленіе по собственнымъ дѣламъ и 2) такъ называемое „responsible government", отвѣтственное управленіе. Подъ нимъ подразумѣваютъ введеніе въ колоніяхъ двупалатной системы и парламентарнаго правленія при посредствѣ колоніальнаго кабинета министровъ, взятаго изъ среды парламентскаго большинства. Съ середины 19-го столѣтія тотъ же порядокъ былъ введенъ во всѣхъ крупныхъ колоніяхъ, какъ, напр., въ Канадѣ, Нью-Фаундлэндѣ, далѣе въ австралійскихъ колоніяхъ и въ Южной Африкѣ: въ Капской колоніи и Наталѣ.

Какую форму, однако, принимаютъ здѣсь юридическія отношенія къ метрополіи? Разсуждая формально-юридически, здѣсь, какъ и по прежнему, надъ колоніями царствуетъ король въ качествѣ монарха; формально-юридически лондонскій парламентъ можетъ поставить колоніальной легислатурѣ законодательныя препятствія, если бы эта послѣдняя захотѣла издать законъ, вредный для имперскихъ британскихъ инте-

ресовъ, подобно тому, напр., какъ это прежде могло сдѣлать согласно § 2 имперскаго закона 2 мая 1871 г. (относительно партикулярнаго законодательства Эльзасъ-Лотарингіи) императорское законодательство по отношенію къ эльзасъ-лотарингскому партикулярному законодательству, стало быть, по чисто мѣстнымъ дѣламъ, которыя другими германскими государствами искони разсматривались какъ неотъемлемая область собственнаго законодательства.

Все это было возможно формально-юридически, однако практически и фактически дѣло обстоитъ иначе. Практически и фактически самоуправляющимся колоніямъ предоставлена полнѣйшая самостоятельность, доходящая до участія ихъ въ управленіи иностранными дѣлами. Этотъ практическій и фактическій порядокъ соблюдается съ самой строгой правильностью, но не юридическія нормы обезпечиваютъ эту правильность. Это дѣлаютъ конвенціональныя правила.

Конвенціональныя правила отличаются отъ юридическихъ нормъ тѣмъ, что они не созданы никакимъ авторитетнымъ юридическимъ источникомъ и что они не защищаются при помощи психическаго принужденія, признаннаго государствомъ. Они знаютъ только соціальное принужденіе. Этимъ они отличаются и отъ обычнаго права, предшественниками коего они иногда являются, если они осуществляются въ теченіе долгаго времени. Вступая въ такъ называемую общественную жизнь, мы всѣ подчиняемся такимъ конвенціональнымъ правиламъ. Государственное и международное право нуждаются въ нихъ, какъ въ дополненіи къ правовому порядку. Такимъ образомъ большая часть того, что мы въ настоящее время называемъ международнымъ правомъ, есть не что

ное, какъ конвенціональныя правила. Они соблюда-
отся въ 100 случаяхъ, въ 101-омъ они могутъ быть
арушены, если на основаніи послѣдовавшей пере-
цѣнки интересовъ они покажутся сторонамъ неудоб-
ыми. Въ государственномъ и административномъ
равѣ точно также встрѣчаются такія конвенціональ-
ыя правила. Тогда говорятъ о государственной и
дминистративной практикѣ или рутинѣ. Администра-
ивная рутина составляетъ важное дополненіе нашего
дминистративнаго права. Слѣдуетъ только вспом-
ить, напр., о томъ громадномъ полѣ дѣятельности,
оторое предоставлено административной рутинѣ въ
русскомъ школьномъ правѣ, причемъ здѣсь она но-
итъ еще названіе «школьно-техническихъ» соображе-
ій. Сюда относится также добрая часть того, что
бычно называется полицейскимъ правомъ. Въ Ан-
ліи вся система отвѣтственности министровъ, поло-
еніе кабинета, способъ назначенія и смѣщенія мини-
тровъ покоятся на такихъ конвенціональныхъ пра-
илахъ. Отношеніе метрополіи къ англійскимъ са-
оуправляющимся колоніямъ точно также опредѣля-
тся конвенціональными правилами. Общая черта
сѣхъ этихъ правилъ та, что при нормальныхъ усло-
іяхъ они имѣютъ обязательную силу, подобно юри-
ическимъ нормамъ, но ихъ обязательная сила осно-
ана на соціальномъ принужденіи. Это при-
ужденіе можетъ заключаться или въ самомъ чинов-
ичьемъ аппаратѣ, какъ, напр., въ нашей администра-
ивной рутинѣ, либо оно, какъ въ международномъ
равѣ, покоится на хозяйственныхъ отношеніяхъ и
ооруженной силѣ, либо оно основано на партійномъ
бычаѣ и на отношеніяхъ партійныхъ членовъ между
обою, какъ, напр., въ конвенціональныхъ правилахъ,

нормирующихъ положеніе англійскаго кабинета ми
нистровъ, либо, наконецъ, оно заключается въ эконо
мической необходимости, что имѣетъ мѣсто въ отно
шеніяхъ между метрополіей и англійскими колоні
ями. При нынѣшнемъ положеніи дѣлъ колоніи нуж
даются въ метрополіи, какъ въ кредиторѣ, заимо
давцѣ и рынкѣ сбыта; съ той же точки зрѣнія
метрополія оцѣниваетъ колоніи: какъ рынокъ сбыт
и поле приложенія капиталовъ. Здѣсь, такимъ обра
зомъ, соціальное принужденіе есть преимуществен
экономическое.

II. Устойчивое равновѣсіе этихъ конвенціональ
ныхъ правилъ противостоитъ экономическому дви
женію, возникшему въ 70-хъ годахъ, когда пришли к
тому заключенію, что ожиданія манчестерской школы
будто всѣ прочія государства перейдутъ къ систем
свободной торговли, не оправдались, и когда сам
эта школа пришла въ упадокъ. Въ 1879 году Фран
ція окончательно расторгла свой торговый договор
съ Англіей, проникнутый системою свободы торговл
въ томъ же году Германія перешла къ охранитель
нымъ пошлинамъ. Впослѣдствіи число государств
съ охранительными пошлинами стало все возрастать
пока въ 1890 году къ ихъ числу не присоединилис
даже Соединенные Штаты. Словомъ, Англія, благо
даря своей изолированности въ свободной торговл
совершенно потеряла такъ наз. „bargaining power"
т. е. возможность получить какую-либо выгоду от
таможенныхъ конвенцій съ государствами, придер
живавшимися охранительныхъ пошлинъ, ибо она, в
силу своихъ принциповъ свободной торговли, н
могла имъ предложить ничего такого, чѣмъ бы эти
государства уже безъ того не пользовались по от

шенію къ Англіи. Къ этому еще прибавилось чрезмѣрное предложеніе англійскихъ товаровъ на англійскихъ рынкахъ, благодаря цѣлой системѣ вывозныхъ премій, установленныхъ государствами съ охранительными пошлинами въ пользу нѣкоторыхъ отраслей своей промышленности. Для борьбы съ этими вывозными преміями, особенно для сахара, было выставлено требованіе уравнительной пошлины и въ объясненіе такого требованія уже въ 1880/1881 г. былъ провозглашенъ принципъ „fair trade", т. е. тотъ взглядъ, что Англія, не упраздняя принципіально свободы торговли, должна себѣ обезпечить возможность вводить реторсіонныя пошлины тамъ, гдѣ рѣчь будетъ итти о подавленіи безчестной конкуренціи, т. е. о проведеніи „fair trade".

Это движеніе въ пользу „fair trade" получило мощный толчокъ отъ націоналистическаго движенія, начавшагося съ основанія „Imperial Federation League" (въ 1884 г.) и продолжающагося по сіе время. Конечной цѣлью лиги является созданіе „Greater Britain", союзнаго государства, охватывающаго почти весь міръ, Англію и всѣ ея колоніи. Это націоналистическое движеніе усилилось благодаря двумъ моментамъ: во-первыхъ, вслѣдствіе уже состоявшагося между отдѣльными колоніями союзно-государственнаго единенія (въ 1867 г. Канада, въ 1877 г. Южная Африка, по крайней мѣрѣ на бумагѣ, и въ 1900 г. Австралія), во-вторыхъ, въ силу національнаго подъема, вызваннаго во всѣхъ британцахъ войной съ бурами 1899—1902 годъ. Эти оба движенія, экономическое и націоналистическое, постепенно настолько слились въ одно, что на всѣхъ колоніальныхъ конференціяхъ за послѣднія 20 слишкомъ лѣтъ, на кото-

рыхъ были представлены своими делегатами метрополія и самоуправляющіяся колоніи, всегда возбуждался вопросъ одновременно объ экономическомъ и политическомъ единеніи.

Изъ всей массы проектовъ единенія, возникавшихъ въ прежнее и новѣйшее время, особенно выдѣляются два проекта, изъ которыхъ одинъ стремится къ осуществленію союзно-государственнаго единенія путемъ писанной конституціи, другой — путемъ неписанной.

III. Путь писанной конституціи состоитъ въ превращеніи британской міровой державы при помощи таможеннаго союза въ союзное государство. Этотъ таможенный союзъ одни хотятъ создать при помощи единой пограничной таможенной стѣны вокругъ всей міровой державы, другіе — при помощи преимущественныхъ пошлинъ, взаимно- установленныхъ между метрополіей и колоніями.

Не вдаваясь въ экономическіе доводы противъ введенія таможеннаго союза, оспаривающіе въ общемъ то утвержденіе, будто британская міровая держава въ ея нынѣшней формѣ есть самоудовлетворяющееся общеніе (selfsufficient-community), — утвержденіе, выставленное защитниками таможеннаго союза, — я выдвигаю государственно-правовые доводы.

Противъ введенія таможеннаго союза съ единою таможенной оградой выдвигали по моему убѣдительное, до сихъ поръ неопровергнутое сомнѣніе въ томъ, можетъ ли быть достигнуто при такомъ различіи климатическихъ условій и расовыхъ особенностей одно единое косвенное обложеніе (Verbrauchsbesteuerung), котораго необходимо добиваться во всякомъ таможенномъ союзѣ. Чтобы какъ нибудь уравнять

это дифференцированное обложеніе, придется ввести въ предѣлахъ союза внутреннія пошлины въ видѣ податей за перевозку, какъ, напр., въ Германіи при перевозкѣ пива изъ предѣловъ сѣверо-германской территоріи пивовареннаго обложенія на югъ. И такихъ внутреннихъ пошлинъ придется ввести въ британской міровой державѣ безконечно много.

Затѣмъ появляется вопросъ о коэффиціентѣ распредѣленія, по которому эти однородно введенныя таможенныя пошлины будутъ выплачиваться отдѣльнымъ участникамъ. Ибо сосредоточеніе почти всѣхъ этихъ пошлинъ въ имперской кассѣ, какъ, напр., въ Германіи, здѣсь совершенно невозможно, такъ какъ уже существующія пошлины крупныхъ колоній суть преимущественно финансовыя пошлины, на которыхъ построены главнѣйшіе государственные доходы. Повидимому самымъ удобнымъ коэффиціентомъ распредѣленія является цифра населенія, но отчасъ же становится понятнымъ, что Индіи съ ея 300—400 милліоновъ жителей выпала бы львиная доля, несмотря на то, что ея экономическое значеніе не дастъ ей на это достаточно права. Но если бы было рѣшено избрать другой коэффиціентъ распредѣленія, то при столкновеніи противоположныхъ интересовъ онъ могъ бы быть установленъ только въ результатѣ подавленія меньшинства большинствомъ, чему ни одна изъ свободныхъ самоуправляющихся колоній не захотѣла бы подчиниться.

Поэтому при разработкѣ таможеннаго союза была отвергнута единая пограничная линія и рѣшено было остановиться на проектѣ преимущественныхъ пошлинъ (т. н. preferential tariffs). Такимъ образомъ надѣются отвлечь большую часть торговыхъ интересовъ ме-

трополіи и колоній отъ областей естественнаго сосѣдняго сбыта за границу и направить ихъ по искусственному торговому пути будущей единой державы. Но для того, чтобы осуществить это искусственное сплетеніе, необходимо создать однородное торговое законодательство, исходящее отъ одного центральнаго органа, въ которомъ должны быть представлены и колоніи, а въ этомъ главная трудность, ибо вопросъ стоитъ такъ: къ какому изъ уже существующихъ въ Лондонѣ государственныхъ органовъ могли бы быть присоединены представители колоній?

Къ нижней палатѣ? Противъ этого возражаютъ то, что такая мѣра сдѣлала бы невозможнымъ парламентарное правленіе, которое по существу предполагаетъ только существованіе двухъ партій. Уже существующая ирландская партія будто бы вредитъ правильному функціонированію парламентарнаго правленія, тѣмъ больше затрудненій будетъ, когда появятся канадская, южно-африканская и австралійская партіи.

Сверхъ того участіе колонистовъ въ имперской законодательной работѣ потребовало бы строгаго отдѣленія имперскихъ дѣлъ отъ колоніальныхъ, вродѣ того, какъ это установлено ст. 4. германской имперской конституціи. А на это колонисты не согласились бы, такъ какъ они должны были бы замѣнить эластичныя конвенціональныя правила, опредѣляющія нынѣ границы этихъ законодательныхъ сферъ, твердыми и строгими, неподатливыми юридическими нормами. Во всякомъ случаѣ была бы создана огромная плоскость треній между метрополіей и колоніями во вредъ колоніямъ. Нельзя было бы предвидѣть тѣ безчисленныя исключительныя права, которыя должны были бы

быть предоставлены крупнѣйшимъ колоніямъ, а это въ свою очередь создавало бы новый источникъ споровъ.

Другіе государственные органы, которые могли бы быть предположительно пополнены представителями колоній — это верхняя палата и государственный совѣтъ (Privy Council), но оба эти государственные органы такъ мало вліятельны въ нынѣшней британской политикѣ, что нельзя серьезно думать, да никто фактически и не думаетъ дать самоуправляющимся колоніямъ такое слабое удовлетвореніе ихъ требованію участія въ осуществленіи имперской власти.

Такимъ путемъ отказались отъ идеи введенія писанной конституціи, какъ системы „hard and fast rules".

IV. Гораздо больше шансовъ на осуществленіе получаетъ другой проектъ, пропагандируемый представителями обѣихъ большихъ партій Англіи и поэтому вѣроятно имѣющій шансы на осуществленіе. Этотъ проектъ пользуется еще тѣмъ преимуществомъ, что онъ не находится ни въ какой зависимости отъ того или иного будущаго направленія британской торговой политики, и что онъ можетъ приспособиться въ такой же мѣрѣ къ политикѣ свободы торговли, какъ и къ политикѣ охранительныхъ пошлинъ, если бы Англія въ ближайшемъ будущемъ пошла по этому пути.

Въ краткихъ словахъ планъ этотъ состоитъ (см. по поводу дальнѣйшаго Proceedings of the Royal Colonial Institute, 1905, стр. 288 слл.) въ дальнѣйшемъ развитіи существующихъ конвенціональныхъ правилъ въ отношеніяхъ между метрополіей и колоніями такъ,

чтобы со временемъ въ результатѣ создался родъ союзнаго государства. Колоніи должны быть представлены не въ имперской, верхней или нижней палатахъ, а въ имперскомъ кабинетѣ.

Въ такой имперскій кабинетъ должна превратиться существующая (съ 1902 г.) колоніальная конференція, собирающаяся каждые 4 года. Она состоитъ изъ статсъ-секретаря колоній и премьеровъ крупныхъ самоуправляющихся колоній, если окажется нужнымъ, сюда будетъ привлечена и Индія. Конференція должна будетъ получить названіе „Imperial Commitee". Въ качествѣ члена въ имперскій кабинетъ долженъ войти еще премьеръ Великобританіи и Ирландіи и стать здѣсь предсѣдателемъ на манеръ имперскаго канцлера. Чтобы придать имперскому кабинету видъ дѣйствительнаго кабинета, т. е. комитета государственнаго совѣта, посылаемые колоніями премьеры должны стать и формально членами государственнаго совѣта. Дѣлопроизводство и функціи этого имперскаго кабинета изъ осторожности не закрѣплены нормами, и какъ мы сейчасъ увидимъ, вполнѣ основательно.

Рядомъ съ имперскимъ кабинетомъ, имѣющимъ совѣщательныя функціи и во всякомъ случаѣ не обладающимъ imperium'омъ — въ противоположность германскому союзному совѣту — должна существовать комиссія, состоящая изъ делегатовъ колоній и метрополіи, постоянно пребывающихъ въ Лондонѣ и являющихся свѣдущими людьми, чиновниками и т. п. Эта постоянная комиссія должна собирать и одобрять матеріалъ для обсужденія въ имперскомъ кабинетѣ, подготовлять законодательную работу и т. д. Эта комиссія представляетъ собою нѣчто вродѣ комите-

овъ германскаго союзнаго совѣта. Сходство съ ними ѣмъ болѣе поразительно, что и постоянная комиссія здѣсь имѣетъ только подготовительныя функціи, и съ этой цѣлью она можетъ разбиться на подъотдѣлы и комитеты. примѣромъ такого рода комитетовъ служитъ существующій уже комитетъ имперской обороны, такъ называемый National defence Commitee, который уже теперь предварительно обсуждаетъ вопросы имперской обороны съ привлеченіемъ военныхъ спеціалистовъ и подготовляетъ обсужденіе въ кабинетѣ. Предсѣдателемъ этого комитета является премьеръ Великобританіи и Ирландіи, но онъ долженъ стать предсѣдателемъ всѣхъ комитетовъ.

Текущія дѣла этой постоянной комиссіи, собираніе матеріаловъ для комитетовъ, сношенія съ агентами колоніальныхъ правительствъ въ Лондонѣ можетъ взять на себя постоянный секретарь, который долженъ присутствовать въ вышеупомянутой постоянной комиссіи и комитетахъ и находиться въ прямомъ служебномъ подчиненіи имперскому премьеру въ качествѣ имперскаго канцлера. Онъ долженъ получить титулъ младшаго имперскаго секретаря („imperial under-secretary“) и представлять собою приблизительно то же самое, что бывшее союзное канцлерство Германіи, отъ котораго впослѣдствіи сталъ отдѣляться рядъ имперскихъ учрежденій, пока въ 1880 г. единственно уцѣлѣвшее отдѣленіе внутреннихъ дѣлъ не было превращено въ имперское управленіе внутреннихъ дѣлъ.

На этотъ планъ, пропагандировавшійся, какъ уже сказано было, цѣлымъ рядомъ выдающихся государственныхъ дѣятелей, парламентаріевъ и ученыхъ и

предложенный въ 1905 г. Королевскому Колоніальному Институту, имперское правительство обратило свое вниманіе и предложило всѣмъ самоуправляющимся колоніямъ высказаться по его поводу; эти же послѣднія всѣ, кромѣ Канады и Ньюфаундлэнда, дали благопріятный отзывъ (Parl. Papers 1905 Cd. 2785). Помимо того въ первый разъ въ исторіи англійской конституціи премьеръ имперіи получилъ оффиціальное мѣсто въ чиновничьей іерархіи, благодаря королевскому указу въ государственномъ совѣтѣ.

V. Этотъ проектъ, стремящійся достигнуть союзно-государственнаго единенія при помощи имперскаго кабинета, имѣетъ то преимущество, что онъ для своего осуществленія не нуждается ни въ какой писанной конституціи. Этотъ проектъ можетъ быть легко вдвинутъ въ рамки неписанной конституціи британской имперіи, согласно которой центръ правительственной власти находится въ рукахъ кабинета министровъ, который, будучи нынѣ всемогущимъ руководителемъ судебъ королевства, все же не урегулированъ правомъ. Ибо и положеніе кабинета покоится, какъ мы знаемъ (см. мое Engl. Staatsrecht, II., стр. 85 слл.), на конвенціональныхъ правилахъ, на партійномъ обычаѣ, соблюдаемомъ обѣими большими партіями столь же строго, какъ и юридическія нормы. Партійный обычай нормируетъ ходъ дѣлъ, функціи и въ особенности составъ каждаго кабинета; послѣдній регулируется въ томъ смыслѣ, что въ кабинетъ могутъ быть избраны только лидеры временно стоящей у власти партіи, ибо они скорѣе всего управляютъ всей партіей. Все это, включая сюда и отвѣтственность министровъ, и отношеніе этихъ партійныхъ вождей, какъ министровъ, къ подчиненнымъ чи-

новникамъ, регулируется партійнымъ обычаемъ, т. е. конвенціональными правилами.

Теперь становится яснымъ, отчего проектъ имперскаго кабинета пользуется такими симпатіями въ Англіи. Здѣсь очень считаются съ тѣми конвенціональными правилами, которыя до сихъ поръ регулировали отношенія между метрополіей и колоніями. Эту систему съ введеніемъ имперскаго кабинета надѣются только далѣе развить, ибо уже существующій лондонскій кабинетъ министровъ также основанъ на такихъ конвенціональныхъ правилахъ. Планъ этотъ очень подкупаетъ въ свою пользу и до сихъ поръ не встрѣтилъ въ Англіи никакого критическаго отпора. И все же онъ основанъ на неправильномъ заключеніи: Конвенціональныя правила, регулирующія отношенія между метрополіей и колоніями покоятся на соціальномъ принужденіи преимущественно экономическаго характера. Лондонскій же кабинетъ покоится на соціальномъ принужденіи, являющемся принужденіемъ партійнымъ. На той же партійной основѣ долженъ былъ бы покоиться и имперскій кабинетъ, если бы онъ захотѣлъ принести пользу и предпринять единообразныя дѣйствія въ колоніяхъ и метрополіи. Для этого должны быть на лицо предпосылки имперскаго партійнаго обычая, т. е. однородныхъ партійныхъ образованій въ колоніяхъ и метрополіи, такъ, чтобы колоніальныя партіи были только филіальными отдѣленіями лондонскихъ организацій, — но это утопія, которой не можетъ себя тѣшить ни одинъ серьезный политикъ. Да и какъ этого достигнуть при такомъ различіи мѣстныхъ условій, особенно при противоположности ари-

стократически расчлененнаго англійскаго общества и доморощенной, неотесанной демократичности колоній? Одна только партійная дисциплина придаетъ лондонскому кабинету его авторитетное значеніе, потому что она не только не устраняетъ, но прямо допускаетъ подавленіе, маіоризацію несочувствующихъ элементовъ. Но какъ же премьерамъ колоній защищать какое-нибудь постановленіе у себя на родинѣ, передъ своей партіей, если они были маіоризованы въ имперскомъ кабинетѣ? Кто бы могъ имъ гарантировать, что послѣ своей полной надеждъ поѣздки за море и присоединенія на конференціи имперскаго кабинета къ рѣшеніямъ большинства, они, при своемъ возвращеніи, останутся на прежнихъ должностяхъ?

По этимъ причинамъ имперскому кабинету могутъ быть предоставлены однѣ только совѣщательныя функціи. Онъ останется только конгрессомъ пословъ и въ такомъ качествѣ онъ будетъ располагать еще меньшей властью, чѣмъ нѣмецкій бундестагъ во Франкфуртѣ, который по крайней мѣрѣ въ предѣлахъ своей ограниченной союзной сферы могъ принимать обязательныя для объединенныхъ государствъ рѣшенія.

Еще менѣе вліятельной будетъ, конечно, постоянная комиссія, которая должна только собирать матеріалъ для обсужденій имперскаго кабинета. Если бы она захотѣла большаго, то она пришла бы въ столкновеніе съ парламентарными правительствами всѣхъ колоній.

Впрочемъ эта комиссія имѣетъ небезопаснаго соперника въ постоянномъ секретаріатѣ, въ „imperial under-secretary“. Здѣсь слѣдуетъ ожидать того же развитія, что и въ Германіи, гдѣ дѣла учрежденія

имперскаго канцлера все возрастали и приводили къ выдѣленію центральныхъ мѣстъ, сводившихъ всю дѣятельность комитетовъ союзнаго совѣта, занимавшихся аналогичными или соотвѣтствующими дѣлами на нѣтъ. Слѣдуетъ только вспомнить объ отношеніяхъ между имперскимъ управленіемъ иностранныхъ дѣлъ и комитетомъ союзнаго совѣта по иностраннымъ дѣламъ въ Германской Имперіи! Этого соперничества между комитетами союзнаго совѣта и имперскими министерствами никто не понималъ такъ хорошо, какъ Бисмаркъ, поэтому онъ высказался противъ образованія имперскихъ министерствъ и предлагалъ на мѣсто имперскихъ министерствъ только комитеты союзнаго совѣта, которые по его мнѣнію гораздо больше отвѣчали федеративному характеру Имперіи. Тѣмъ не менѣе развитіе пошло въ Германіи по противоположному пути и этимъ усилило унитарный характеръ имперской конституціи. Того же слѣдуетъ ожидать и въ британской міровой державѣ, но будутъ ли колоніи долго переносить такое стремленіе къ унитаризму, подлежитъ большому сомнѣнію.

§. 4.

Союзъ государствъ и союзное государство.

Терминологія и опредѣленія.

Въ процессѣ историческаго развитія союзно-государственной идеи мѣнялись тѣ пункты, которые считались существенными для различія между союзомъ государствъ и союзнымъ государствомъ. Такъ, напр., въ Соединенныхъ Штатахъ журналъ „Federalist“ къ

концу 18-го столѣтія видитъ существенное различіе въ томъ, что въ союзѣ государствъ центральная власть установлена надъ государствами, но не надъ подданными этихъ государствъ, въ то время, какъ въ союзномъ государствѣ имѣется именно этотъ послѣдній видъ властвованія (Гамильтонъ говоритъ въ „Federalist'ѣ" № 15: The great and radical vice in the construction of the existing confederation is in the principle of Legislation for States or Governments, in their Corporate or Collective Capacities, and as contradistinguished from the Individuals of which they consist... we must extend the authority of the Union to the persons of the citizens — the only proper objects of government"*).

Но еще до истеченія второй половины 19-го столѣтія Вебстеръ выдвинулъ въ качествѣ существеннаго другой признакъ отличія. Союзное государство есть дѣйствительно государство, государственное же соединеніе есть не государство, а только международноправовое соединеніе суверенныхъ государствъ (Webster, Works, III [1851], стр. 464: „I maintain,... That the Constitution of the United States is not a league, confederacy, or compact between the people of several States in their sovereign capacities but a government proper. founded on the adoption of the people, and creating

---

*) «Крупный и основной недостатокъ устройства существующей конфедераціи заключается въ принципѣ законодательства для Штатовъ или Губернаторствъ, какъ корпоративныхъ или коллективныхъ единицъ въ противоположность тѣмъ индивидамъ, изъ коихъ они состоятъ... мы должны распространить власть Союза на личности гражданъ, — единственно дѣйствительныхъ объектовъ правленія».

direct relations between itself and individuals"**). Георгъ Мейеръ придерживался того же различія, что и „Federalist", въ то время, какъ господствующее мнѣніе усматривало различіе въ государственной природѣ союзнаго государства.

Чѣмъ объясняется такая измѣнчивость въ выборѣ существенныхъ признаковъ понятія? Просто тѣмъ фактомъ, что мы своими юридическими опредѣленіями создаемъ только идеальные типы, которые, однако, въ качествѣ голыхъ понятій, не могутъ охватить всей многообразной дѣйствительности. Прежде всего союзное государство не выскакиваетъ въ совершенно готовомъ видѣ изъ реторты государственнаго дѣятеля, а лишь постепенно высвобождается, утрачивая мало-по-малу слѣды своего происхожденія. На примѣрѣ изъ исторіи конституціи Соединенныхъ Штатовъ видно, что только благодаря дѣятельности верховнаго судьи Маршалля были достигнуты такіе важные пункты развитія государственнаго характера Союза, какъ установленіе въ 1809 г. полной независимости союзныхъ судовъ отъ законодательства отдѣльныхъ штатовъ (United States vs. Judge Peters), въ 1816 и 1821 г. г. верховный союзный судъ былъ уполномоченъ провѣрять въ качествѣ апелляціоннаго суда рѣшенія высшихъ судебныхъ палатъ отдѣльныхъ штатовъ (Martin vs. Hunters Lessee, Cohens vs. Virginia) и др. Но кромѣ того союзъ государствъ на дѣлѣ

**) «Я утверждаю... что конституція Соединенныхъ Штатовъ не есть лига, конфедерація или сплоченіе между народами разныхъ Штатовъ какъ суверенныхъ организацій, но правленіе въ собственномъ смыслѣ слова, основанное на признаніи его народомъ и создающее непосредственныя отношенія между имъ самимъ и индивидами».

иногда выходитъ за предѣлы, установленные для него юридическимъ опредѣленіемъ, и становится въ своихъ дѣйствіяхъ какъ бы государственнымъ органомъ, какъ, напр., въ свое время германское союзное собраніе (Bundesversammlung), которое по вопросамъ своей компетенціи выносило рѣшенія по большинству голосовъ (см. Georg Meyer, стр. 115), а не единогласно, какъ слѣдовало бы ожидать отъ органа международно-правового соединенія, кромѣ того, далѣе, оно располагало и союзной исполнительной властью*). Строгъ и точенъ міръ понятій, но не міръ реальныхъ явленій. Несмотря на сказанное, мы будемъ придерживаться того мнѣнія, что союзъ государствъ есть чисто международно-правовое соединеніе суверенныхъ государствъ, международно-правовое societas, общество, и что союзное государство есть государственное соединеніе, которое при сохраненіи государственныхъ свойствъ соединенныхъ государствъ представляетъ высшее общеніе надъ ними, совокупное государство (см. Gierke, Althusius, 1-ое изд., стр. 247, прим. 51). Кромѣ того отмѣтимъ еще дальнѣйшія различія между обѣими государственными соединеніями.

Сперва остановимся на четырехъ различіяхъ, выдвигаемыхъ популярными писателями, мнѣнія коихъ я не раздѣляю.

1. Союзъ государствъ господствуетъ надъ государствами, союзное же государство также и надъ гражданами государствъ-членовъ. Одинъ взглядъ

*) Нельзя смотрѣть на эту власть какъ на международно-правовую (какъ, напр., Еллинекъ), ибо ея исполнители дѣйствовали съ тѣмъ сознаніемъ, что они издаютъ актъ господства союза.

на условія въ Германіи и Швейцаріи достаточенъ, чтобы убѣдиться, что наряду съ прямыми отношеніями господства между союзной властью и гражданами очень часто союзной власти приходится прибѣгать къ вмѣшательству отдѣльныхъ государствъ-членовъ для осуществленія законодательныхъ задачъ. Можно только сказать, что законный приказъ союзной власти направляется въ союзномъ государствѣ непосредственно къ государственнымъ подданнымъ отдѣльныхъ государствъ, являющимся одновременно и гражданами союза, между тѣмъ какъ въ союзѣ государствъ этотъ приказъ направляется къ отдѣльнымъ соединеннымъ государствамъ, которыя уже съ своей стороны путемъ обнародованія дѣлаютъ этотъ приказъ юридически-обязательнымъ для своихъ подданныхъ.

2. Союзъ государствъ можетъ предпринять измѣненія конституціи только единогласно, въ союзномъ же государствѣ достаточно рѣшенія большинства компетентныхъ органовъ, ибо союзъ государствъ есть международно-правовое договорное отношеніе, а союзное государство есть именно государство. Но иногда въ союзахъ государствъ для измѣненія конституціи достаточно и рѣшенія большинства, какъ, напр., въ конфедераціи южныхъ штатовъ американскаго Союза 1861 года, гдѣ, правда, требовалось квалифицированное большинство двухъ третей (ст. 5).

3. Союзное государство, какъ видъ сложнаго государства, должно «логически опредѣляться извѣстной формой организаціи, а именно участіемъ отдѣльныхъ государствъ въ созданіи совокупной воли» (Лабандъ). Требованіе участія въ созданіи совокупной воли можно считать почти communis opinio doctorum,

но въ формулировкѣ этого участія существуютъ разногласія. Въ то время какъ Лабандъ представляетъ себѣ такое участіе какъ членство (Mitgliedschaft) отдѣльныхъ государствъ въ высшей совокупной корпораціи союзнаго государства, какъ своего рода демократію государствъ (Deutsches Staatsrecht, I, стр. 57: «Подобно тому, какъ въ простой демократіи каждый гражданинъ есть подданный государственной власти и вмѣстѣ съ тѣмъ, участникъ суверенной власти»... и стр. 91: «Эти члены (т. е. отдѣльныя государства) точно такъ же участвуютъ въ имперской власти, какъ въ демократіи полноправные граждане участвуютъ въ государственной власти»), — Еллинекъ въ „Recht des modernen Staates", 2-ое изд., стр. 754, видитъ это участіе въ томъ, что въ союзномъ государствѣ сами отдѣльныя государства суть органы союза. По мнѣнію Гирке, придерживающагося формулы Генеля, въ союзномъ государствѣ полнота государственной власти находитъ свое выраженіе не въ центральномъ государствѣ и не въ отдѣльныхъ государствахъ порознь, а въ совокупности того и другихъ, поэтому Гирке проводитъ аналогію между участіемъ государствъ-членовъ въ совокупной волѣ союзнаго государства и общею собственностью по германскому праву (Gierke, Schmollers Jahrbuch, Bd. 7, стр. 1170). Болѣе всего соотвѣтствуетъ фактическимъ отношеніямъ формула Еллинека, но я не могу признать, что «участіе» въ совокупной волѣ центральной власти союзнаго государства есть существенный отличительный признакъ этого послѣдняго по отношенію къ союзу государствъ. Какъ правильно указываетъ Лефюръ, это участіе встрѣчается и въ союзѣ государствъ (Le Fur, p. 523).

4. Существенное отличіе между союзомъ государствъ и союзнымъ государствомъ заключается будто бы въ томъ, что послѣднему принадлежитъ такъ называемая компетенція компетенціи, т. е. компетенція распредѣленія компетенцій между собою и государствами-членами, союзу же государствъ это право не принадлежитъ. Однако имѣются и такія союзныя государства, въ которыхъ компетенція союза можетъ быть расширена по волѣ одного или нѣсколькихъ отдѣльныхъ государствъ-членовъ, такъ, напр., согласно ст. 51 № XLVIII акта австралійской федераціи (Commonwealth) по требованію или при согласіи всѣхъ государствъ австралійской федераціи союзному парламенту могутъ быть переданы всѣ полномочія власти, принадлежавшія при установленіи этой конституціи имперско-британскому парламенту. Этимъ не только компетенція компетенціи передана въ руки государствъ-членовъ, но и данъ отвѣтъ на то возраженіе, будто объ Австраліи, какъ зависимой отъ Англіи колоніи, нельзя говорить какъ объ истинномъ союзномъ государствѣ. Ибо, не говоря уже о томъ, что это мнѣніе представляютъ только нѣмецкіе писатели и что оно, какъ мы ниже увидимъ, совершенно неосновательно, такъ какъ здѣсь несмотря на лондонское вліяніе все же на лицо tertium comparationis, т. е. союзно-государственное расчлененіе, — цитированная статья категорически говоритъ, что полномочія имперскаго парламента могутъ быть переданы федераціи, Commonwealth'у, что, слѣдовательно, другими словами, имперское законодательство можетъ быть измѣнено федеративнымъ законодательствомъ (Moore, The Constitution of the Commonwealth of Australia, 1902, стр. 159). Тѣмъ самымъ наше приравн-

неніе федераціи другимъ союзнымъ государствамъ оказывается вполнѣ обоснованнымъ по данному вопросу, такъ какъ здѣсь не существуетъ вмѣшательства имперскаго законодательства.

Дѣйствительными существенными отличіями союза государствъ отъ союзнаго государства можно признать только слѣдующія:

а) Въ союзѣ государствъ отдѣльныя соединенныя государства остаются суверенными, въ союзномъ государствѣ — нѣтъ. Правда, противъ этого возражали, что несуверенныхъ государствъ быть не можетъ и изъ этого выводили слѣдствіе, что союзное государство не есть государство, но тоже только союзъ договорное отношеніе (Кальгунъ, Зейдель и въ новѣйшее время Отто Майеръ). Другіе изъ той же посылки дѣлали то заключеніе, что суверенно только все государственное соединеніе, имперія въ цѣломъ, и что такъ называемыя «отдѣльныя государства» суть не государства, но самоуправляющіеся округа (Цорнъ, Борель и др.). Оба эти мнѣнія всѣми отвергнуты: ибо существуютъ и несуверенныя государства. Но это третье мнѣніе наталкивается на слѣдующее затрудненіе: гдѣ различіе между несуверенным государствомъ и общиною? По Лабанду оно заключается въ правѣ государствъ «приказывать съ принудительной силой», по Розину — въ томъ, что государства преслѣдуютъ національныя, а не только мѣстныя цѣли, по Бри — что имъ свойственна универсальность цѣли, по Прейсу — въ томъ, что государства суть территоріальныя корпораціи съ территоріальнымъ верховенствомъ, т. е. что они надѣлены правомъ распоряженія своею территоріею, по Г. Мейеру или, еще точнѣе, по Еллинеку, — въ способ-

ности къ самоорганизаціи на основѣ собственнаго (т. е. не извнѣ производнаго) права. Не признавая вполнѣ за государствами-членами характера полныхъ государствъ, Генель все же считаетъ ихъ «явленіемъ, значительно превосходящимъ единицы самоуправленія», потому что они «находятся въ разнообразномъ взаимодѣйствіи съ центральной властью, такъ что съ точки зрѣнія взгляда на государство, какъ на объективный институтъ, они относятся другъ къ другу какъ двѣ дополняющія другъ друга половины одного государственнаго цѣлаго». Въ нашемъ вопросѣ самымъ правильнымъ изъ приведенныхъ мнѣній является мнѣніе Мейера-Еллинека.

b) Другимъ существеннымъ отличіемъ является то, что союзъ государствъ долженъ возникнуть путемъ юридическаго акта, въ частности путемъ договора, союзное же государство возникаетъ не въ результатѣ юридическаго процесса, но процесса чисто фактическаго свойства. Это послѣднее мнѣніе, представляемое въ Германіи Еллинекомъ и Цорномъ и въ Соединенныхъ Штатахъ Виллугби (American Const. System, 1904, стр. 7) является отнюдь не господствующимъ. Ему противостоитъ мнѣніе Генеля, который строитъ союзную конституцію на союзномъ законѣ, — мнѣніе, по которому, на мой взглядъ, союзное государство напоминаетъ покойнаго барона Мюнхгаузена, самого себя вытащившаго за волосы изъ болота, ибо союзъ, который не заключенъ, не можетъ издавать законовъ. По другому мнѣнію (Зейдель) союзная конституція возникла изъ одинаковыхъ партикулярныхъ законовъ, но при этомъ остается непонятнымъ, какимъ образомъ партикулярные законы могутъ получить экстратерриторіальную ю р и д и ч е -

скую силу, распространяющуюся на всю прочую союзную территорію. Наконецъ, слѣдуетъ еще упомянуть о мнѣніи, пользующемся наибольшими симпатіями, по которому союзное государство возникло изъ договора, въ частности изъ соединенія (Vereinbarung). Противъ этого недостаточно возразить какъ Еллинекъ, будто «утверждать, что государства по международному праву возникаютъ путемъ договоровъ... значитъ отстаивать естественно-правовыя положенія». На дѣлѣ можно найти прецеденты такого образованія государствъ, и международное право признаетъ возможность таковыхъ. Въ этомъ сомнѣнія быть не можетъ. Но другимъ вопросомъ является то, какимъ образомъ международно-правовой порядокъ можетъ получить непосредственную государственную юридическую силу, т. е. добиться прямого воздѣйствія на государственную жизнь, въ то время какъ общее мнѣніе, communis opinio, строго отличаетъ въ этомъ отношеніи «международное право» отъ государственнаго права отдѣльныхъ государствъ. А вѣдь ничто другое, какъ именно такое воздѣйствіе предполагается мнѣніемъ, обосновывающимъ союзное государство на договорѣ. Именно вслѣдствіе этого различія «международнаго права» и «государственнаго права» въ ихъ воздѣйствіи на жизнь, совершенно неправильно заключать, что, разъ корпораціи и учрежденія возникаютъ на основаніи договоровъ внутри-государственнаго права, то точно такъ же государства могутъ возникать на основаніи международно-правовыхъ договоровъ (мнѣніе Аншютца).

Мое мнѣніе заключается въ томъ, что возникновеніе союзнаго государства основано на такомъ

же организаціонномъ параллелизмѣ, какъ и возникновеніе реальной уніи (см. выше стр. 30). Такъ возникла и Германская Имперія на почвѣ параллельнаго партикулярнаго законодательства, которое опубликовало имперскую конституцію въ видѣ партикулярнаго государственнаго закона. Правда, юридически этимъ обязывало себя только отдѣльное государство и то лишь въ своемъ отношеніи къ будущей имперской власти. Но такое обязательство отдѣльнаго государства, дѣйствовавшее въ предѣлахъ его господства какъ юридическое правило, выходило за эти предѣлы въ качествѣ конвенціональнаго правила, благодаря организаціонному параллелизму, вызванному опубликованіемъ имперской конституціи во всѣхъ отдѣльныхъ государствахъ. Принужденіе къ дальнѣйшему сохраненію этого организаціоннаго параллелизма было сперва только соціальнымъ, т. е. гарантировалось только конвенціональными правилами, какъ это всегда имѣетъ мѣсто въ реальной уніи. Лишь постепенно, благодаря все развивающемуся имперскому законодательству и прежде всего благодаря всеобщему правовому убѣжденію, соціальное принужденіе стало принужденіемъ обычно-правовымъ. Такимъ образомъ, въ смыслѣ возникновенія нѣтъ разницы между реальной уніей и союзнымъ государствомъ, но она существуетъ въ ихъ внутренней структурѣ. По отношенію же къ союзу государствъ различіе заключается какъ въ возникновеніи, такъ, — какъ мы сейчасъ увидимъ, — и во внутренней структурѣ.

Только что изложенное мнѣніе соприкасается съ тѣмъ взглядомъ, который сводитъ возникновеніе союзнаго государства къ чисто фактическому процессу.

Наши конвенціональныя правила, какъ и нравы, суть нормы чисто фактическаго и эмпирическаго значенія. Но въ то время, какъ представители чисто фактическаго возникновенія не даютъ никакого отвѣта на вопросъ, почему какъ разъ отмѣченные или фактическіе процессы порождаютъ юридическое тѣло, наше изложенное здѣсь мнѣніе во всякомъ случаѣ даетъ возможность дальнѣйшаго обсужденія.

§ 5.

Исторія идеи союзнаго государства и ея осуществленіе.

I. Идея.

1. Развитіе Германіи до 1848 года (см. по этому поводу Brie, Der Bundesstaat, I, 1874).

Въ древности, особенно у грековъ, несмотря на неоднократно упоминаемые источниками союзы городовъ и симполитіи, не появилось идеи о союзномъ государствѣ; это объясняется своеобразіемъ греческихъ государствъ, какъ государствъ-городовъ. Государство-городъ не могло подчиниться какому-либо высшему государственному образованію, если оно желало сохранить свой существенный признакъ автархіи, т. е. остаться самодовлѣющимъ. Если оно должно было быть всѣмъ для своихъ гражданъ, оно не могло раздѣлять господство надъ ними съ какимъ-либо высшимъ государственнымъ цѣлымъ. Но соединенію греческаго государства-города съ другими государствами въ союзное государство мѣшало еще и то, что оно не было равноправнымъ, т. е. что оно не могло приходить въ территоріальное соприкосновеніе съ другими образующими союзъ отдѣльными госу-

дарствами, — что является естественной предпосылкой понятія союзнаго государства. Въ аналогичномъ положеніи находились и средневѣковые города, и они добились только союзовъ городовъ, но не государственныхъ образованій высшаго порядка. Лишь тогда, когда великія національныя государства континента начали выдѣляться изъ средневѣковаго хаоса, стало болѣе возможнымъ такъ наз. сложное государство, составленное изъ другихъ государствъ. Школьнымъ примѣромъ такой возможности служитъ видъ Германской Имперіи послѣ Вестфальскаго мира и связанное съ этимъ развитіе отношеній между имперской и территоріальной государственной властью. Уже въ 1623 году Бецольдъ характеризовалъ Германскую Имперію, какъ „civitas composita", какъ государство, составленное изъ ряда государствъ, въ которомъ верховенство, majestas, принадлежитъ цѣлому, а членамъ — только роль подчиненныхъ и условныхъ государствъ. Вслѣдъ за нимъ Лудольфъ Гуго въ своей докторской диссертаціи (въ Гельмштедтѣ), опубликованной въ 1661 г., въ строгой формѣ указалъ на принципіальное раздѣленіе государственной власти между суверенным верховнымъ государствомъ и зависимыми государствами-членами, этимъ же онъ навсегда установилъ въ нѣмецкой наукѣ понятіе сложнаго государства. Противъ него выступилъ Самуилъ Пуфендорфъ, утверждавшій, что государство не можетъ содержать въ себѣ рядъ государствъ. По Пуфендорфу надъ простымъ союзомъ „foedus", стоитъ только превосходящая его по длительности и организаціи „systema foederatum", но, по его мнѣнію, только личная унія и союзъ государствъ являются нормальными формами государственнаго соединенія.

Германская Имперія же, наоборотъ, есть «неправильность» („Irregularität"), ибо она будто-бы колеблется между единымъ государствомъ и союзомъ государствъ. Въ серединѣ 18-го столѣтія Стефанъ Пюттеръ существенно углубилъ понятіе сложнаго государства тѣмъ, что онъ указалъ на двоякую возможность его возникновенія: изъ распаденія одного государства на нѣсколько и изъ соединенія нѣсколькихъ государствъ въ одно («такимъ образомъ... что каждое изъ нихъ по своей внутренней конституціи вполнѣ сохраняетъ свое правительство, со всѣми правами верховенства, но (что) всѣ они вмѣстѣ имѣютъ общую надъ собою власть»). Только съ паденіемъ старой Германской Имперіи и учрежденіемъ рейнскаго союза усилилась тенденція къ болѣе строгой формулировкѣ понятій, ибо тогда стали все больше напирать на противоположность между государствомъ народовъ (Völkerstaat), какъ тогда называли союзное государство, и союзомъ государствъ. Въ качествѣ отличительнаго признака союзнаго государства была выдвинута его общая цѣль и дѣйствительная непосредственная власть надъ подданными отдѣльныхъ государствъ-членовъ. Ко времени основанія Германскаго Союза его противоположность союзному государству скорѣе ощущалась, чѣмъ сознавалась. Лишь къ 1818 году, благодаря оппозиціи тогдашнимъ отношеніямъ, появилась теорія союзнаго государства, старавшаяся включить въ конституціонную доктрину союзное государство, какъ ея составную часть, и придать ему видъ конституціонной монархіи, которая въ то время считалась образцомъ конституціи. Наиболѣе выдающимся представителемъ этого направленія является Фридрихъ фонъ Гагернъ; на той же точкѣ зрѣ

нія стояли также отцы какъ имперской конституціи 1849 г., такъ и Эрфуртской союзной конституціи слѣдующаго года, но они одновременно съ тѣмъ опирались на сѣверо-американскій и швейцарскій примѣры (см. Hatschek, Bismarcks Werk in der Reichsverfassung, 1906). Вскорѣ, однако, съ того берега океана проникла въ Германію теорія, которая, исходя изъ развитія Сѣверной Америки, денаціонализировала союзное государство, мыслившееся до тѣхъ поръ въ монархическихъ формахъ, и совлекла съ него монархическую оболочку: это была теорія союзнаго государства Токвиль-Вайца.

2. Теорія союзнаго государства Токвиль-Вайца и развитіе этого понятія въ Соединенныхъ Штатахъ (см. Brie, цит. соч.).

Въ противовѣсъ царствовавшимъ въ Америкѣ до середины 19-го столѣтія колеблющимся взглядамъ на природу союза Токвиль, въ своей извѣстной книгѣ „De la démocratie en Amérique“, Paris, 1835, выдвинулъ тотъ взглядъ, что союзъ есть «несовершенное національное правленіе» и что въ немъ осуществлена совершенно новая государственная мысль: нѣсколько народовъ могутъ образовать о д и н ъ народъ относительно извѣстныхъ общихъ интересовъ, а относительно прочихъ интересовъ они остаются обособленными и только соединенными (I, стр. 244 сл.: „On découvre ensuite une forme de société dans laquelle plusieurs peuples se fondent réellement en un seul quant à certains intérêts communs, et restent séparés et seulement confédérés pour tous les autres“). Въ этой своей собственной сферѣ союзъ осуществляетъ непосредственное господство надъ отдѣльными гражданами государства. Въ этомъ онъ будто-бы прибли-

жается къ обыкновенному государству, но онъ существенно отличается отъ послѣдняго ограниченностью своего круга дѣйствій. Компетенція Союза есть исключеніе, компетенція же отдѣльныхъ штатовъ — правило. Поэтому-де суверенитетъ въ соединенномъ государствѣ не единъ, и дѣлится между Союзомъ и отдѣльными штатами (I, стр. 165: „Divisions des pouvoirs entre la souveraineté fédérale et celle des Etats"), причемъ отдѣльные штаты совершенно независимы отъ центральной власти. По Токвилю въ союзномъ государствѣ вмѣсто одного единаго суверенитета существуетъ два самостоятельныхъ, существующихъ рядомъ предметно-обособленныхъ суверенитета.

Вайцъ ввелъ это ученіе въ Германію и углубилъ его въ своихъ „Grundzügen der Politik" (Kiel, 1862, стр. 155 слл.). Его ученіе можно свести къ слѣдующимъ положеніямъ:

а) Совокупная государственная жизнь распредѣляется въ союзномъ государствѣ между дѣятельностью соединеннаго и дѣятельностью отдѣльнаго государства. Внутри своей особой сферы каждое изъ нихъ въ равной степени суверенно.

б) Центральная власть и власть отдѣльнаго государства другъ отъ друга совершенно независимы и самостоятельны.

в) Раздѣленіе государственныхъ функцій есть неизбѣжная предпосылка самостоятельности обѣихъ государственныхъ властей.

г) Эта самостоятельность и независимость обѣихъ государственныхъ властей другъ отъ друга осуществляется при помощи непосредственнаго прямого общенія обѣихъ властей съ народомъ, посредствомъ

такого осуществленія своихъ задачъ, при которомъ центральная власть не нуждается для этого въ посредничествѣ отдѣльныхъ государствъ, наконецъ, при помощи совершенно обособленной организаціи обоихъ. Такимъ образомъ соединенное государство должно обладать самостоятельнымъ правительствомъ, народнымъ представительствомъ и собственными судами. Но такъ какъ уже сѣверо-германскій союзъ, а еще болѣе имперская конституція противорѣчили этой денаціонализированной схемѣ союзнаго государства, то ученіе Вайца подверглось переработкѣ, но при этомъ однако не всегда учитывалось (за рѣдкими исключеніями!) своеобразное положеніе Германской Имперіи, какъ монархическаго союзнаго государства. Во всякомъ случаѣ всѣми отвергается дѣленіе суверенитета между совокупнымъ, соединеннымъ государствомъ и отдѣльнымъ государствомъ-членомъ. Но какъ разъ относительно проблемы союзно-государственнаго суверенитета въ теоріи наблюдалось странное колебаніе между двумя крайностями: стремленіемъ приписать этотъ суверенитетъ или только совокупному цѣлому или же только отдѣльному государству (Зейдель), въ каковомъ (т. е. послѣднемъ) случаѣ союзное государство свелось бы къ союзу государствъ.

Въ Соединенныхъ Штатахъ при расхожденіи мнѣній отцовъ конституціи теорія союзнаго государства не получила своей формулировки. Только отрицаніе такъ наз. приверженцами штатовъ (Staatenrechtler) характера государства за союзнымъ государствомъ вызвало формулированіе теоріи. Этой теоріи, которую можно назвать «виргинской школой», противостали такіе практики, какъ Стори, Маршалль, Вебстеръ

и др., отстаивавшіе государственный характеръ Союза. Калькунъ (въ своемъ "Discourse on the Constitution and Government of the United States", 1848) поддержалъ уже прежде существовавшую теорію о возможности аннулировать законъ Союза, если онъ противорѣчитъ «правамъ штатовъ» (т. н. нуллификаціонную теорію), и сдѣлалъ ее основой всякихъ сецессіонистскихъ и сепаратистскихъ пожеланій. Впрочемъ, ученіе Токвиля о раздѣленіи суверенитета нашло вскорѣ откликъ и въ Соединенныхъ Штатахъ. Но въ то время, какъ нуллификаціонную теорію обособленія штатовъ слѣдуетъ считать окончательно устраненной побѣдою сѣверныхъ штатовъ надъ южными и окончаніемъ гражданской войны, формула Токвиля продолжаетъ жить подъ иной оболочкой. Не говорятъ уже (Burgess) о раздѣленномъ суверенитетѣ, но о двойномъ правленіи, „government", центральнаго государства и отдѣльныхъ государствъ, покоящемся на единомъ народномъ суверенитетѣ. Этимъ штаты были низведены на „governments", губернаторства, — формула, которая соотвѣтствуетъ уровню, на которой стала послѣ 1865 г. такъ наз. «реконструкціонная теорія». Теорія эта сводилась къ тому, что мятежные штаты своимъ отложеніемъ какъ бы совершили надъ собой «самоубійство» и что поэтому центральная власть имѣетъ право «реконструировать» ихъ конституціи (см. особенно казусъ Texas vs. White, J. Wall, p. 700). Въ силу этого, правда, былъ уничтоженъ суверенитетъ отдѣльныхъ штатовъ, поскольку они могли себя противоставлять суверенитету союзнаго государства, но ученіе о союзномъ государствѣ, государственная жизнь коего раздѣлена между центральнымъ государствомъ и отдѣль-

ными государствами, воскресло къ новой жизни въ «вышеприведенной формулѣ Боргесса (Political Science and Constitutional Law, I, стр. 4 слл., особенно стр. 18). Ученіе о суверенитетѣ отдѣльныхъ штатовъ «въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ» также продолжаетъ жить въ Соединенныхъ Штатахъ (см. Forster, Commentaries on the Constitution of the United States, I [1896], стр. 274 сл.: „In other respects each State has full and complete jurisdiction and all the attributes of sovereignty over every thing and person within its borders"*).

3. Своеобразную форму обнаруживаетъ развитіе идеи союзнаго государства въ предѣлахъ Британской Имперіи. Здѣсь она возникла главнымъ образомъ для того, чтобы объединить сосѣднія колоніи въ общемъ высшемъ государствѣ. Эта идея проводится именно тогда, когда рѣчь идетъ о преодолѣніи расовыхъ и національныхъ различій колонистовъ. Творцомъ этой колоніально-политической мысли, преодолѣнія различій союзнымъ государствомъ и государственнымъ соединеніемъ является лордъ Дёргэмъ, который въ началѣ тридцатыхъ годовъ прошлаго столѣтія захотѣлъ уравнить національныя различія между жителями нынѣшней Канады при помощи конституціонныхъ учрежденій. Въ основномъ своемъ докладѣ „Report" 1839 г. о положеніи дѣлъ въ Канадѣ (новое изд. London 1902 [Methuen], стр. 229) Дёргэмъ говоритъ: «Я хочу пойти дальше и возбудить вопросъ, нельзя ли достигнуть всего этого

*) «Въ другихъ отношеніяхъ каждому Штату принадлежитъ полная и безраздѣльная юрисдикція и всѣ аттрибуты суверенитета надъ всѣми дѣлами и лицами въ предѣлахъ Штата».

надежнѣе тѣмъ, чтобы законодательный союзъ (т. е. союзное государство) былъ распространенъ на всѣ британскія колоніи Сѣверной Америки и не слѣдуетъ ли распространить выгоды, ожидаемыя мною отъ двухъ изъ нихъ (Верхней и Нижней Канады), на всѣ колоніи. Такой союзъ сразу покончилъ бы съ національнымъ вопросамъ (question of races). Онъ поставилъ бы всѣ провинціи въ возможность работать для общаго блага и, что важнѣе всего, создалъ бы великій и могущественный народъ, могущій себѣ обезпечить пригодный и парламентарный режимъ (responsible government). Такой Союзъ подъ защитой Британской Имперіи могъ бы также оказать извѣстное сопротивленіе преобладающему и растущему вліянію Соединенныхъ Штатовъ на американскій континентъ».

Эту мысль Дёргэма подхватилъ въ серединѣ 19-го вѣка сэръ Джорджъ Грей и попытался преодолѣть расовыя различія Новой Зеландіи, а позже и Южной Африки, введеніемъ учрежденій, подобныхъ союзно-государственнымъ. Главнымъ образомъ мысли Дёргэма и Грея способствовали образованію двухъ важнѣйшихъ союзныхъ государствъ внутри британской міровой державы: Канады и Австраліи, благодаря имъ же народилось и третье, а именно, Соединенные Штаты Южной Африки.

Основная мысль заключается въ томъ, что каждая колонія можетъ посильно развивать свою національность и расовыя особенности, но что всѣ онѣ объединяются по важнѣйшимъ вопросамъ управленія по образцу союзнаго государства. Новизна мысли, въ противоположность къ прежнимъ союзно-государственнымъ образованіямъ, состоитъ въ томъ, что

здѣсь нѣтъ больше рѣчи о единой націи, какъ въ старыхъ союзныхъ государствахъ Германіи и Соединенныхъ Штатовъ, и что здѣсь государство національностей осуществляется черезъ союзное государство. Австрія, а еще больше Россія и Турція, должны будутъ взять въ этомъ отношеніи примѣръ съ англичанъ*).

II. Историческое осуществленіе союзнаго государства.

Не останавливаясь на Германской Имперіи, мы обратимся здѣсь къ слѣдующимъ государствамъ.

1. Соединенные Штаты Сѣверной Америки — старѣйшее союзное государство. 4-го іюля 1776 г. британскія колоніи Нью-Гемпширъ, Массачузетсъ, Родъ-Эйлэндъ и Провидансъ, Коннектикутъ, Нью-Іоркъ, Нью-Джерси, Пенсильванія, Делаваръ, Мерилэндъ, Виргинія, Сѣверная и Южная Каролина и Георгія объявили себя черезъ своихъ представителей на конгрессѣ въ Филадельфіи независимыми отъ британскаго господства. 15-го ноября 1777 года колоніи, ставшія такимъ образомъ суверенными государствами, заключили вѣчный союзъ, а именно, конфедерацію, союзъ государствъ. Послѣ ратификаціи этого союза (къ марту 1781 г.) была объявлена союзная конституція, которая носитъ заглавіе Articles of Confederation. Англія признала ее по парижскому миру (3 сентября 1783 г.). Въ теченіи ближайшаго десятилѣтія обнаружились недостатки этой союзной конституціи, и объединившіеся штаты послали своихъ представителей

*) Въ настоящее время федеративная идея нашла распространеніе и въ Китайской республикѣ. (Прим. ред.).

на конвентъ, собравшійся 25 мая 1787 г. въ Филадельфіи. 17-го сентября того же года проектъ конституціи былъ подписанъ представителями и предложенъ отдѣльнымъ штатамъ на утвержденіе. Первый штатъ, давшій свое утвержденіе конституціи, былъ Делаваръ, а именно, 7 декабря 1787 года; послѣднимъ штатомъ, давшимъ свое утвержденіе лишь 21 ноября 1789 г., была Сѣверная Каролина. Но уже 13 сентября 1788 г. конгрессъ въ резолюціи объявилъ проектъ конституціи Соединенныхъ Штатовъ принятымъ, такъ какъ къ тому времени изъявили свое согласіе одиннадцать штатовъ, а между тѣмъ, согласно принятому въ Филадельфіи проекту конституціи, конституція должна вступить въ силу съ того момента, когда къ ней присоединятся девять штатовъ (Art. VIII). Этой конституціей было установлено союзное государство. Наименованіе «Соединенные Штаты» имѣется уже въ статьяхъ конфедераціи 1778 г., ст. 1: „The stile of this Confederacy shall be „the United States of America"*).

2. Швейцарскій союзъ (Schweizer Eidgenossenschaft) въ его нынѣшней формѣ основывается въ 1815 г., хотя уже задолго до этого были заключены союзные договоры 1291, 1353 и 1513 годовъ. До 1815 г. Швейцарія знала двѣ конституціи: такъ наз. Гельветическую (установленіе единаго государства) 1798 г. и медіаціонные акты Наполеона 1803 года. Въ 1815 г. нейтралитетъ и неприкосновенность швейцарской территоріи были гарантированы слѣдующими державами: Австріей, Великобританіей, Португаліей, Пруссіей и Россіей; союзный договоръ 1815

*) «Федерація эта будетъ именоваться: «Соединенные Штаты Америки».

г., проектъ коего былъ разработанъ въ Цюрихѣ, впослѣдствіи былъ признанъ великими державами на Вѣнскомъ конгрессѣ. Съ этимъ договоромъ Швейцарія стала союзомъ государствъ. Въ 1848 году была составлена новая союзная конституція, установившая союзное государство. Послѣдняя конституція въ началѣ 70-хъ годовъ была подвергнута пересмотру, продуктомъ коего является понынѣ дѣйствующая союзная конституція 29 мая 1874 года.

3. Наблюдавшаяся до сихъ поръ въ союзной конституціи схема перехода отъ союза государствъ къ союзному государству обнаруживается и въ австралійской федераціи, Commonwealth. Послѣ нѣкоторыхъ попытокъ къ болѣе тѣсному сближенію австралійскихъ колоній, предпринятыхъ еще въ серединѣ 19-го столѣтія, въ 1885 году была проведена первая союзная конституція (An act to constitute a Federal Council 48/9 Vict. c. 60), охватившая восемь австралійскихъ колоній: Квинслэндъ, Викторію, Новый Южный Уэльсъ, Западную Австралію, Тасманію, Южную Австралію, Новую Зеландію и Фиджи. Союзъ этотъ существовалъ до 1895 г. Однако тѣмъ временемъ въ Мельбурнѣ въ 1890 г. состоялась конференція, въ 1891 г. въ Сиднеѣ — національный конвентъ, затѣмъ въ 1895 г. въ Гобартѣ министерская конференція и, наконецъ, въ Аделаидѣ въ 1897 г. опять созванъ былъ національный конвентъ, завершившій дѣло объединенія союзнаго государства. Послѣдній національный конвентъ былъ снабженъ „enabling act'омъ" принятымъ единогласно во всѣхъ колоніяхъ, за исключеніемъ Новой Зеландіи и Фиджи. На конвентѣ делегаты выработали проектъ, который долженъ былъ быть принятъ во всѣхъ колоніяхъ всѣми граждa-

нами, имѣющими право голоса. Послѣ нѣкоторыхъ затрудненій избиратели отдѣльныхъ колоній Южной Австраліи, Новаго Южнаго Уэльса, Викторіи, Тасманіи и Квинслэнда въ 1899 г. голосовали окончательно за проектъ. Метрополія, послѣ энергичныхъ переговоровъ 1899/1890 гг. также дала свое согласіе, и Западная Австралія къ тому времени перестала сопротивляться общимъ стремленіямъ. 9-го іюля 1900 года лондонскій парламентъ издалъ актъ, объявляющій австралійскую федерацію союзнымъ государствомъ (63/4 Vict., c. 12: An Act to constitute theCommonwealth of Australia). Новая Зеландія и Фиджи остались внѣ союзнаго государства.

4. Въ Канадѣ объединительныя тенденціи начинаютъ проявляться съ 1840 года. Въ то время хотѣли ввести предложенное лордомъ Дёргэмомъ Responsible Government, т. е. парламентарный режимъ, и для этой цѣли Верхняя и Нижняя Канада соединились въ одну провинцію. Но въ силу національныхъ и религіозныхъ различій обѣихъ соединившихся колоній это объединеніе не могло быть длительнымъ. Другія колоніи Британской Сѣверной Америки также выразили свое желаніе вступить съ обѣими Канадами въ болѣе близкую государственно-правовую связь. Въ 1864 г. въ Квебекѣ представители этихъ колоній составили проектъ конституціи, принятый сперва обоими канадскими законодательными собраніями, а затѣмъ законодательными корпусами колоній Новаго Брауншвейга и Новой Шотландіи. Это былъ „compact", союзъ (см. Todd, Parliamentary Government in the Brit. Colonies 2 ed., 1894, стр. 432), утвержденный впослѣдствіи британскимъ парламентомъ и получившій свое внѣшнее выраженіе въ нынѣшнемъ

British North America Act 1867 года (30/1. Vict. b. 3). Въ 1870 г. сюда присоединилась Манитоба, въ 1871 г. — Британская Колумбія, въ 1873 г. — Принсъ-Эдвардъ Эйлендъ и, наконецъ, въ 1905 г. обѣ провинціи Альберта и Саскачеванъ. Ньюфаундлэндъ самостоятеленъ и находится внѣ союзнаго государства, подобно тому, какъ Новая Зеландія находится внѣ австралійскаго Commonwealth'a.

5. Мексика или „Los Estados Unidos Mexicanos". Послѣ сверженія испанскаго ига первый мексиканскій конгрессъ объявилъ 14 сентября 1813 года Мексику независимой. Это государство сначала провозгласило конституцію тріумвирата, затѣмъ монархическую конституцію (1814 и 1821) и, наконецъ, въ 1824 г. конституцію союзнаго государства. Въ 1825 г. Великобританія и Соединенные Штаты Сѣв. Америки признали Мексику самостоятельнымъ государствомъ, Испанія медлила съ такимъ признаніемъ до 1836 года. Въ 1837 г. Мексика стала республиканскимъ единымъ государствомъ.

Послѣ краткаго временнаго правленія 1856 года (т. н. плана Ayutla) объявлена была 5 февраля 1857 года нынѣшняя конституція, опять установившая союзное государство и республику. Прообразомъ служила при этомъ конституція Соединенныхъ Штатовъ Сѣв. Америки. Нынѣ Мексика охватываетъ 27 штатовъ и двѣ территоріи съ федеральнымъ округомъ.

6. Въ Аргентинѣ послѣ трехъ временныхъ правленій 12 октября, 22 ноября 1811 года и 1815 г. собрался 16 декабря 1824 г. учредительный конвентъ (Congreso General Constituyente), который составилъ конституцію 23 янв. 1825 г., создавшую, собственно

говоря, только союзную исполнительную власть и планъ для будущей союзной конституціи. Этотъ планъ конституціи былъ однако въ 1825 г. отвергнутъ отдѣльными провинціями. Съ 1826 года по 1851 годъ свирѣпствовала гражданская война. 1 мая 1853 г. въ Санта-Фе была объявлена союзная конституція по образцу Соединенныхъ Штатовъ Сѣв. Америки. Спустя семь лѣтъ (25 сент. 1860 г.) конвентъ, точно также созванный въ Санта-Фе, разработалъ дѣйствующую понынѣ союзную конституцію. Аргентина въ настоящее время состоитъ изъ 14 провинцій (т. е. штатовъ).

7. Бразилія до 1889 г. была имперіей и единымъ государствомъ. 15 ноября этого года была объявлена республика, Донъ Педро II отрекся отъ престола и Бразилія съ 1891 г. стала союзнымъ государствомъ. Число штатовъ достигаетъ 20-ти.

8. Венецуэла. 5 іюля 1811 г. нынѣшніе штаты Венецуэлы, во главѣ съ штатомъ Каракасъ, пожелали стать независимыми и образовать конфедерацію. 21 декабря слѣдующаго года представители штатовъ, собравшіеся на конгрессъ, составили конституцію для Соединенныхъ Штатовъ Венецуэлы, для „Estados Unidos de Venezuela“. Это была первая союзная конституція. 17 декабря 1819 г. Венецуэла стала членомъ болѣе крупнаго союза, а именно республики Колумбіи. Десять лѣтъ спустя эта республика распалась на три республики: Венецуэлу, Новую Гренаду и Эквадоръ. 22 сентября 1830 г. Венецуэла получила новую конституцію союзно-государственнаго характера. Съ того времени восемь конституцій смѣняли въ ней одна другую, а именно: конституціи 18 апр. 1857 г., 31 дек. 1858 г.,

22 апр. 1864 г., 27 мая 1874 г., 27 апр. 1881 г., 21 іюня 1893 г., 26 марта 1901 г. и нынѣ дѣйствующая союзно-государственная конституція 27 апрѣля 1904 года.

§. 6

Три вида союзныхъ государствъ.

I. Теорія О. Майера.

Историческое развитіе идеи союзнаго государства, придерживавшейся американскаго и швейцарскаго образцовъ и противоположность ея союзу государствъ породили въ литературѣ то, что стало обычнымъ трактовать союзное государство по одинаковой схемѣ. Шла ли рѣчь о Швейцаріи, о Соединенныхъ Штатахъ, о Германіи или Канадѣ, — общее ученіе государственнаго права признавало только одинъ типъ. Поэтому очень важную научную заслугу слѣдуетъ признать за Отто Майеромъ, который сказалъ (Archiv für öffentl. Recht, Bd. 18, стр. 337 слл.) слѣдующее: «Въ томъ то и дѣло, что Германія носитъ на головѣ не фригійскую шапочку, а вѣнецъ изъ коронъ». Сообразно съ этимъ онъ требуетъ строгаго различенія республиканскаго и монархическаго союзнаго государства. Въ первомъ (Соединенные Штаты и Швейцарія), по его мнѣнію, суверенитетъ находится въ рукахъ суверенаго народа, во второмъ — въ рукахъ монарха, или, какъ напр., въ Германіи — въ рукахъ соединенныхъ правительствъ. Но такъ какъ изъ сложенія нѣсколькихъ монарховъ-сувереновъ, какъ напр., въ Германіи, нельзя получить новаго суверена, то Германская Имперія въ сущности есть будто бы не союзное государство, а союзъ государствъ. Это слѣдствіе кажется неиз-

бѣжнымъ, но предпосылка, гласящая, что нѣтъ на лицо новаго суверена, невѣрна. Но и въ остальномъ подраздѣленія Майера нуждаются въ дополненіи.

Прежде всего правильно то, что, какъ только мы ищемъ нѣсколько сувереновъ за «соединенными правительствами», мы неминуемо приходимъ къ союзу государствъ. Но развѣ это правильно, видѣть за ними нѣсколькихъ сувереновъ, а не одного? Тѣмъ самымъ, что союзныя правительства могутъ выражать свои волевыя рѣшенія относительно Имперіи только въ союзномъ совѣтѣ и черезъ него, создается путемъ ихъ «сложенія» дѣйствительно новый суверенъ. Онъ можетъ продолжать называться «совокупностью соединенныхъ правительствъ», но сложеніе даетъ нѣчто новое, отличное отъ волеизъявленія каждаго отдѣльнаго участника суверенитета, а именно, — совокупность. Очень удачно сказалъ Бисмаркъ (рѣчь въ рейхстагѣ 19 апр. 1871 г., цит. у Майера, цит. соч., стр. 365): «Я вѣрю, что союзному совѣту предстоитъ великая будущность, ибо онъ впервые, безъ того, чтобы лишить отдѣльное государство благъ монархической власти, дѣлаетъ попытку объединить монархическія главы въ федеративную коллегію для осуществленія суверенитета совокупной Имперіи, ибо суверенитетъ принадлежитъ не императору, а совокупности соединенныхъ правительствъ». Майеръ ошибается, когда онъ, сравнивая въ этомъ пунктѣ Соединенные Штаты и Германскую Имперію, говоритъ: «Либо надо искать другого особаго суверена Имперіи, первоначальнаго носителя верховной государственной власти, который могъ бы стать у насъ на мѣсто „people of the United States"*).

*) «Народа Соединенныхъ Штатовъ».

— но это тернистый путь...» Ошибка Майера та, что онъ думаетъ, что путь Соединенныхъ Штатовъ былъ менѣе тернистъ. И здѣсь „people", народъ, признанный сувереномъ, до 60-хъ годовъ считался всегда только результатомъ сложенія народныхъ совокупностей отдѣльныхъ штатовъ*). Почему то, что удалось теоретически американцамъ — считать единымъ народъ, возникшій путемъ сложенія, — не удастся нѣмецкимъ теоретикамъ относительно «сложенія своихъ суверенов»?

Германская Имперія имѣетъ, такимъ образомъ, одного суверена и это есть «совокупность соединенныхъ правительствъ».

II. Но кромѣ народно-суверенаго и монархическаго союзнаго государства существуетъ еще парламентарно-управляемое союзное государство, и въ этомъ должны быть дополнены взгляды Майера. Прежде всего слѣдуетъ сказать, что парламентарное союзное государство можетъ быть и народно-сувереннымъ, какъ Венецуэла, и монархическимъ, какъ Ка-

*) Майеръ опирается на слѣдующее утвержденіе Мадисона („Federalist" № 46): „Notwithstanding the different modes in which they are appointed, we must consider both of them as substantially dependent on the great body of the citizens of the U. ST. The federal and state government are in fact but different agents and trustees of the people". Майеръ переводитъ здѣсь „people" словами «совокупный народъ» („Gesamtvolk"), но что это менѣе всего было мнѣніемъ Мадисона, видно изъ его словъ въ № 39 „Federalist"а. Вѣдь въ томъ то и состояла сущность спора, длившагося до великой гражданской войны, слѣдуетъ-ли считать суверреннымъ народомъ совокупный народъ или же сумму народныхъ совокупностей отдѣльныхъ штатовъ. (Willoughby, цит. с., стр. 29).

нада и Австралія. Что эти англійскія колоніи слѣдуетъ считать союзными государствами, — въ этомъ сомнѣвается только нѣмецкая литература. Этого не можетъ измѣнить и то обстоятельство, что имперское правительство обладаетъ — впрочемъ, крайне рѣдко осуществляемой — властью вето по отношенію къ законамъ колоній. Онѣ суть внѣ сомнѣнія монархически управляемыя союзныя государства съ признаками парламентаризма, въ то время какъ Германская Имперія является также монархическимъ, но конституціонно управляемымъ союзнымъ государствомъ.

Приведенныя различія вполнѣ совпадаютъ съ различіями, указанными въ первой (§ 4) и второй части (§ 2) настоящаго «Общаго государственнаго права». Въ первыхъ двухъ частяхъ настоящаго труда болѣе подробно разбирается различіе между парламентарной и народно-суверенной демократіей, между конституціонно и парламентарно управляемымъ королевствомъ.

III. На нѣсколькихъ примѣрахъ союзно-государственнаго права мы здѣсь прослѣдимъ противоположность между парламентарно и конституціонно управляемыми монархическими союзными государствами. Эти примѣры симптоматичны, если не сказать характерны, для существующихъ различій. Эти примѣры можно разбить на двѣ главныхъ группы. Въ конституціонно-монархическомъ союзномъ государствѣ, какъ Германская Имперія, союзный совѣтъ, какъ глава совокупности соединенныхъ правительствъ, можетъ предпринимать такія же попытки правотворчества, какъ и нижняя палата въ такомъ парламентарно управляемомъ государствѣ, какъ Англія (см. мое Englisches Staatsrecht I, стр. 581 слл.), суды такъ же мало

утъ этому препятствовать въ Германіи, какъ и въ
гліи. Я хочу здѣсь указать только на три слу-
: первый случай касается установленія путемъ рѣ-
нія союзнаго совѣта въ 1868 г. «ассигновки на на-
оденіе предстоящаго солнечнаго затмѣнія», и это
ѣло мѣсто несмотря на то, что Имперія управо-
чена производить только такіе расходы, которые
ужатъ къ осуществленію ея конституціонныхъ пол-
мочій, къ каковымъ никакъ нельзя отнести упомя-
тую ассигновку. Президентъ канцлерскаго союз-
го управленія (Bundeskanzleramt) оправдывалъ этотъ
агъ тѣмъ, что онъ въ союзномъ совѣтѣ не встрѣ-
лъ никакого противорѣчія, изъ чего повидимому
жно было заключить о единогласномъ одобреніи
ѣхъ членовъ союзнаго совѣта (Генель, стр. 381).
налогичнымъ путемъ старались объявить результа-
мъ договорнаго соглашенія отдѣльныхъ государствъ
изданный союзнымъ совѣтомъ 11 мая 1874 г. регла-
нтъ движенія для желѣзныхъ дорогъ Германской
мперіи, хотя это распоряженіе послѣдовало въ та-
хъ формахъ, «которыя придали ему характеръ ука-
, изданнаго по односторонней иниціативѣ и авто-
тету Имперіи». Конечно, когда впослѣдствіи вмѣ-
о прежняго регламента желѣзно-дорожнаго движе-
я былъ введенъ 26 окт. 1899 г. уставъ о путяхъ
общенія (Verkehrsordnung), тогда нельзя было боль-
е отрицать истиннаго характера правотворческихъ
ритязаній союзнаго совѣта, тѣмъ болѣе, что уставъ
одержалъ уже не только, подобно регламенту, статьи
положенія договоровъ, но и правильныя юридическія
оложенія, на что у союзнаго совѣта никакихъ полно-
очій не было (см. Laband въ „Deutsche Juristenzei-
ng", № 24 за 1901 г.). Наконецъ, укажемъ на по-

слѣдній примѣръ. Постановленіе союзнаго совѣта отъ 25 іюня 1869 г. налагаетъ на дорожныя управленія отдѣльныхъ государствъ извѣстныя повинности въ пользу телеграфнаго управленія. Обязательность этого постановленія для отдѣльныхъ государствъ никогда не удавалось и не удастся вывести изъ имперской конституціи (вопреки попыткѣ Арндта въ Preuss. Verwaltungsblatt, Bd. 29, стр. 396 слл.). Ибо если ст. 48 имперской конституціи говоритъ, что телеграфъ, какъ однородное средство сообщенія, поддерживается въ интересахъ Имперіи, то отсюда еще не вытекаетъ право союзнаго совѣта налагать въ порядкѣ указовъ повинности на отдѣльныя государства. Единственнымъ способомъ сохранить это постановленіе — было обычное подведеніе договорной основы; по этому пути и пошелъ прусскій высшій административный судъ въ своемъ рѣшеніи отъ 3 декабря 1898 г. (см. Preuss. Verwaltungsblatt, Bd. 20, стр. 299 слл.).

Несмотря на придумываніе фиктивной договорной основы, мы во всѣхъ названныхъ случаяхъ имѣемъ дѣло съ притязаніями суверена на правотворчество, подобно тому, какъ на такую же роль претендуетъ въ своихъ рѣшеніяхъ англійскій суверенный парламентъ или иногда даже нижняя палата (см. мое Englisches Staatsrecht). Притязаніемъ на правотворчество было бы, напр., также установленіе налога на судоходство по единогласному рѣшенію правительствъ всѣхъ отдѣльныхъ государствъ Германіи вопреки ст. 54 имперской конституціи.

Другая группа примѣровъ касается власти измѣненія конституціи. Въ парламентарныхъ государствахъ эта власть осуществляется не только въ предусмотрѣнныхъ конституціею формахъ, но и въ силу

государственной практики», послѣдняя же сводится здѣсь къ единогласному постановленію обѣихъ палатъ парламента, а иногда и къ постановленію одной палаты, какъ это обстоитъ въ Англіи, Австраліи и Канадѣ. Въ Германской Имперіи всякія измѣненія конституціи зависятъ отъ воли союзнаго совѣта, т. е. отъ того, не голосуютъ ли въ немъ 14 голосовъ противъ. Но исполняется ли это условіе, объ этомъ широкой публикѣ ничего неизвѣстно, ибо это не становится достояніемъ гласности. Подобная государственная практика приводитъ къ тому, что въ Германской Имперіи конституція можетъ быть измѣнена и посредствомъ обыкновенныхъ законовъ (см. Jagemann, Die deutsche Reichsverfassung, стр. 66), т. е. въ антиконституціонной формѣ, какъ и въ парламентарныхъ государствахъ, но при этомъ явно выступаетъ наружу и различіе. А именно, въ то время, какъ въ послѣднемъ случаѣ антиконституціонный способъ измѣненія конституціи объясняется перевѣсомъ парламента надъ исполнительною властью, въ Германской Имперіи тотъ же результатъ объясняется перевѣсомъ исполнительной власти (союзнаго совѣта) надъ законодательною, въ частности ея правомъ вето по законамъ, касающимся измѣненій конституціи, и тѣмъ, что отъ исполнительной власти зависитъ рѣшеніе вопроса на счетъ того, подлежитъ ли въ данномъ случаѣ конституція измѣненію или нѣтъ. Здѣсь особенно ясно выступаетъ противоположность между монархическимъ и парламентарнымъ союзнымъ государствомъ.

Въ заключеніи остановимся еще на одномъ отношеніи германскаго монархическаго союзнаго государства, имѣющемъ свою аналогію и въ парламентарной

системѣ. Въ Германской Имперіи также существуетъ управленіе кабинета. Тотъ общеизвѣстный фактъ, что за англійскими или британскими колоніальными парламентами стоятъ отвѣтственные министры, за государственнымъ совѣтомъ въ Англіи, Канадѣ и Австраліи стоитъ всесильный кабинетъ, «незримый» для права, находитъ свою аналогію въ Германской Имперіи, въ своеобразной системѣ «совмѣстительствъ» („Unionen"), въ сочетаніи титула императора съ титуломъ короля Пруссіи, въ соединеніи имперскаго канцлерскаго управленія съ прусскимъ министромъ-президентомъ и въ довольно замѣтномъ числѣ прусскихъ учрежденій и должностныхъ лицъ, занимающихся имперскими дѣлами. Благодаря этой системѣ «соединеній» образуется особый родъ скрытаго управленія за спиною оффиціальнаго имперскаго управленія, союзнаго совѣта и имперскихъ учрежденій. Прусская административная рутина проникаетъ въ административную практику Имперіи и обуславливаетъ ее въ той же степени, въ какой партійный обычай обуславливаетъ дѣятельность англійскаго кабинета, проникаетъ въ англійскую административную практику и опредѣляетъ ее. И подобно тому, какъ министры англійскаго кабинета неизвѣстны конституціонному праву, такъ неизвѣстно ему и большинство имперскихъ министровъ, такъ какъ они признаются не въ качествѣ таковыхъ, а какъ «замѣстители имперскаго канцлера». Мы далеки отъ порицанія этой системы, выросшей изъ практики и усилившей еще болѣе гегемонію Пруссіи, установленную уже въ имперской конституціи, но мы несомнѣнно имѣемъ здѣсь дѣло съ явленіемъ, составляющимъ прямую аналогію парламентарному управленію кабинета въ

Англіи. Подобно тому, какъ въ Англіи позади оффиціальнаго, признаннаго правомъ государственнаго совѣта стоитъ неоффиціальный, неизвѣстный праву кабинетъ, такъ и позади оффиціальнаго суверена, «совокупности соединенныхъ правительствъ», стоитъ неоффиціальный суверенъ, германскій императоръ.

Отъ монархическихъ союзныхъ государствъ однако строго отличаются республиканскія. Здѣсь господствуетъ народный суверенитетъ, тамъ — суверенитетъ монарха.

Далѣе только послѣднія признаютъ равноправіе всѣхъ отдѣльныхъ государствъ въ союзномъ государствѣ, напротивъ въ Германской Имперіи господствуетъ принципъ гегемоніи одного и особыхъ правъ (Reservatrechte), предоставленныхъ нѣкоторымъ государствамъ, что существенно усиливаетъ монархическій характеръ союзнаго государства, именуемаго Германской Имперіей. Гегемонія Пруссіи, подкрѣпленная системой «совмѣстительствъ», и проникновеніе прусской административной практики въ имперское управленіе рядомъ съ другими моментами придали Имперіи значеніе, существенно перевѣшивающее значеніе остальныхъ участниковъ имперскаго суверенитета (см. также Laband въ Jahrbuch für öff. Recht, Bd. I, стр. 14 слл.).

IV. Такимъ образомъ мы различаемъ народно-суверенныя, парламентарныя и конституціонныя союзныя государства, смотря потому, являются ли въ нихъ носителями государственнаго суверенитета народъ, парламентъ, «соединенный» или «соединенные монархи». Таково въ грубыхъ чертахъ разбираемое различіе.

Въ частности внутри народно-суверениаго и вмѣстѣ союзнаго государства придется, конечно, отличать народно-суверенное союзное государство, основанное на ученіи о раздѣленіи властей, отъ парламентарнаго, точно такъ же, какъ мы отличали демократію съ раздѣленіемъ властей отъ парламентарной демократіи (см. II часть этого труда, § 2). Венецуэла есть народно-суверенное и союзное государство, управляемое парламентарно. Министры не могутъ быть членами парламента, но они должны отступить передъ вотумомъ недовѣрія нижней палаты. Швейцарія, какъ мы уже показали (во второй части), есть непосредственная демократія.

Такъ какъ въ дальнѣйшемъ рѣчь идетъ не о повтореніи различія между демократіей съ раздѣленіемъ властей, непосредственной и парламентарной *демократіи* (все необходимое было уже сказано во второй части), но о выдѣленіи характерныхъ формъ *союзнаго государства*, то Венецуэла и поставлена нами съ точки зрѣнія парламентарнаго союзнаго государства рядомъ съ Австраліей и Канадой, Швейцарія же, напротивъ, отнесена въ категорію народно-суверенныхъ союзныхъ государствъ рядомъ съ Соединенными Штатами и др. Народно-суверенныя союзныя государства отличаются отъ парламентарныхъ главнымъ образомъ тѣмъ, что въ первыхъ не существуетъ управленія кабинета, опирающагося на парламентъ, въ послѣднихъ же оно существуетъ.

Противоположность между конституціонно-монархическимъ и парламентарнымъ союзнымъ государствомъ слѣдуетъ искать, какъ изъ предыдущаго видно, въ томъ, что въ первомъ, въ случаѣ конфликта

между парламентомъ и монархомъ, уступаетъ парламентъ, во второмъ — уступаетъ монархъ и что далѣе, въ случаѣ сомнѣнія, въ первомъ компетенція приписывается монарху, во второмъ — парламенту.

Остается еще отмѣтить слѣдующую противоположность между народно-суверенным и конституціонно-монархическимъ союзнымъ государствомъ:

1. Въ первомъ совокупный народъ есть неисчерпаемый источникъ правъ верховенства, во второмъ таковымъ является монархъ или совокупность соединенныхъ монарховъ (см. Пренія рейхстага 6-ой легисл. періодъ, II сессія, 1885/1886, стеногр. отчетъ, стр. 2028: статсъ-секретарь д-ръ ф. Шеллингъ: «Въ Имперіи носителями правъ суверенитета являются соединенныя правительства; поэтому они пользуются по отношенію къ колоніальнымъ владѣніямъ Имперіи (Schutzgebieten) правами, вытекающими изъ суверенитета, и союзный совѣтъ, какъ коллективный органъ всѣхъ германскихъ сувереновъ и вольныхъ городовъ, призванъ не только участвовать въ законодательствѣ для колоніальныхъ владѣній, но и блюсти прочія права верховенства, принадлежащія соединеннымъ правительствамъ»).

2. Въ первомъ представители отдѣльныхъ государствъ выступаютъ какъ представители суверенного народа отдѣльныхъ государствъ, если только отдѣльному государству предоставлено вліяніе и участіе въ организаціи и законодательствѣ союзнаго государства. Такъ „Federalist“ (№ 43) называетъ право каждаго отдѣльнаго штата, члена союза, на равное число представителей въ сенатѣ «палладіумомъ» народнаго суверенитета отдѣльнаго штата. Здѣсь же, въ конституціонно-монархическомъ союзномъ госу-

дарствѣ, монархи, въ качествѣ сувереновъ, суть пред
ставители своихъ государствъ. Это представительств
является абсорптивнымъ, поглощающимъ, т. е. мо
нархъ представляетъ государство, состоящее членом
союза, какъ таковое.

Въ этомъ смыслѣ прежнее положеніе ст. 57 вѣн
скихъ заключительныхъ актовъ 15 мая 1820 год
имѣетъ донынѣ примѣненіе, хоть это прямо и не вы
ражено въ законѣ (см. согласную съ этимъ записку
мекленбургскаго правительства къ проекту партику
лярнаго основного закона 1908 года):

«Такъ какъ Германскій Союзъ, за исключе
ніемъ вольныхъ городовъ, состоитъ изъ суверен
ныхъ монарховъ, то, согласно данному здѣс
основному понятію, вся государственная власть
должна быть сосредоточена въ рукахъ верховнаго
главы государства и сословно-земская консти
туція можетъ связать суверена участіемъ сословій
только въ осуществленіи опредѣленныхъ правъ».

§ 7.

Государство-членъ и союзное государство, компетенція и компетенція компетенціи.

Всякая конституція союзнаго государства въ
основѣ своей должна установить:

1. Распредѣленіе отраслей управленія и государ
ственныхъ задачъ между властью союзнаго государ
ства и властями государствъ-членовъ, это — т. н. ма
теріальное распредѣленіе компетенцій.

2. Распредѣленіе правъ верховенства, гарантиру
ющихъ осуществленіе матеріальнаго распредѣленія
предметовъ вѣдомства, это и есть т. н. формальное
распредѣленіе компетенцій.

3. Возможность измѣнить разъ принятое матеріальное и формальное распредѣленіе компетенціи конституціоннымъ путемъ при помощи союзнаго законодательства — т. н. компетенція компетенціи союзнаго государства.

1. Матеріальное распредѣленіе компетенціи.

Что касается прежде всего матеріальнаго распредѣленія компетенціи, то во всякомъ союзномъ государствѣ существуютъ такія области государственной дѣятельности, которыя исключительно предоставлены власти союзнаго государства, затѣмъ такія области, гдѣ развивается конкурирующая дѣятельность союзнаго государства и государства-члена и, наконецъ, такія области, которыя всецѣло предоставлены отдѣльнымъ государствамъ.

Исключительная компетенція власти союзнаго государства распространяется въ большинствѣ случаевъ на области, касающіяся государственной мощи всей націи: на военное дѣло, военный флотъ, средства сообщенія, управленіе почтъ и телеграфовъ, монетное дѣло, установленіе мѣръ и вѣсовъ, а иногда и на желѣзныя дороги (какъ въ Швейцаріи, ст. 26), далѣе на внѣшнее представительство и пошлины.

Сфера, предоставленная власти государства-члена, достигаетъ наибольшей широты въ народно-суверенныхъ союзныхъ государствахъ. Этому способствуетъ повсюду повторяющаяся формула, по которой всѣ права, не делегированныя власти союзнаго государства, предоставлены власти отдѣльнаго государства (X поправка къ конституціи амер. Союза; ст. 3 швейцарской союзной конституціи; Мексика, ст. 117; Аргентина, ст. 104; Бразилія, ст. 65, п. 2). Аналогичныя

опредѣленія имѣются въ конституціи парламентарных союзныхъ государствъ Венецуэлы (ст. 103) и Австраліи (ст. 107). Напротивъ, въ Германской Имперіи такой оговорки нѣтъ, но все же считается общепризнаннымъ, что организація конституціи и административнаго права, поскольку она служитъ задачамъ управленія отдѣльныхъ государствъ, является дѣломъ государства-члена. Соотвѣтственно сущности конституціонно-союзнаго государства, исходящаго изъ суверенитета монарха, а не, — какъ народно-суверенное союзное государство, — изъ дѣленія суверенитета на союзный и партикулярный, область неприкосновенности государства-члена сосредоточивается преимущественно на пунктѣ невмѣшательства союзной власти въ осуществленіе монархическаго суверенитета отдѣльнаго государства, проявляющагося главнымъ образомъ въ организаціи управленія

Народно-суверенное союзное государство отнюдь не обнаруживаетъ такой боязни передъ вмѣшательствами въ конституціонное и административное право отдѣльнаго государства. Во всѣхъ относящихся сюда конституціяхъ встрѣчается формула, которая гарантируетъ со стороны союзнаго государства республиканскій государственный строй въ каждомъ отдѣльномъ государствѣ (Амер. Союзъ, ст. IV, разд. 4; Швейцарія, ст. 5; Мексика, ст. 109; Аргентина, ст. 5; Бразилія, ст. 63; Венецуэла, ст. 7, п. 1). Невзирая однако на это, народно-суверенныя союзныя конституціи иногда вторгаются и въ конституціонную сферу государства-члена, гарантируютъ наличность коммунальнаго самоуправленія въ отдѣльныхъ государствахъ, такъ это, напр., въ Бразиліи (ст. 68) и Венецуэлѣ (ст. 7, п. 3), или же объявляютъ губерна-

горовъ отдѣльныхъ штатовъ агентами національнаго правительства для проведенія конституціонныхъ основъ союзнаго государства, какъ, напр., въ Аргентинѣ (ст. 110), или же въ случаѣ нарушенія конституціоннаго порядка въ отдѣльномъ государствѣ (штатѣ), назначаютъ туда особаго губернатора, какъ напримѣръ, въ Мексикѣ (см. ст. 72 союзной конституціи: Declarar, cuando los Poderes constitucionales Legislativos y Ejecutivo de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes coustitucionales del mismo Estado), либо, наконецъ, гарантируютъ права свободы, которыя не должны быть игнорируемы конституціями отдѣльныхъ государствъ, что, по примѣру Сѣв.-амер. Союза, и устанавливаютъ всѣ народно-суверенныя союзныя государства. Такимъ образомъ видно, что разграниченіе сферъ между компетенціей союзнаго государства и компетенціей государствачлена проведено различно въ народно-суверенныхъ и конституціонно-монархическихъ союзныхъ государствахъ. Въ первыхъ считается неприкосновеннымъ — noli me tangere — народный суверенитетъ отдѣльнаго государства, въ послѣднихъ — суверенитетъ монарховъ.

2. Формальное распредѣленіе компетенціи.

Формальное распредѣленіе компетенціи зависитъ отъ того, переданы ли союзному государству для осуществленія матеріальной компетенціи всѣ права управленія, т. е. законодательство, право изданія административныхъ распоряженій и право надзора, или же только часть ихъ. Въ первомъ случаѣ мы говоримъ о полной формальной компетенціи, въ послѣднемъ слу-

чаѣ — о неполной формальной компетенціи. Но там
гдѣ союзному государству принадлежитъ исключ
тельная матеріальная компетенція, ему тѣмъ самы
отнюдь не предоставлено и формальной полной ком
тенціи. Такъ, напр., швейцарскій союзъ распола
етъ полной, но не исключительной компетенціей
отношеніи желѣзныхъ дорогъ (ст. 26) и универс
тетовъ (ст. 27, разд. 1), ибо относительно первых
кантонамъ въ области административной полиціи ост
влено извѣстное поле дѣйствія (Burckhardt, Kommen
zur schweizerischen Bundesverfassung, 1905, стр. 238
а относительно вторыхъ — рядомъ съ могущим
быть открытымъ союзнымъ университетомъ могу
дальше существовать кантональные университеты, ч
однако считается величайшей помѣхой для открыт
союзнаго университета, ибо кантоны не желаютъ о
казаться отъ своихъ университетовъ (см. Burckhar
стр. 243).

Наоборотъ, изъ того обстоятельства, что союз
принадлежитъ исключительная компетенція въ одн
области, еще не слѣдуетъ, что онъ ее вполнѣ осущ
ствитъ и не передастъ нѣкоторыхъ правъ управлен
отдѣльнымъ государствамъ.

Что касается неполной компетенціи союзнаго г
сударства, то послѣднее можетъ либо оставить за с
бой всю область законодательства и предоставить г
сударству-члену лишь осуществленіе соотвѣтствующ
отрасли управленія, либо оно можетъ нормирова
одни только принципы законодательства, предостави
осуществленіе ихъ отдѣльнымъ государствамъ, как
напр., въ Швейцаріи законы о печати (ст. 55) и о
ществахъ (ст. 56) и проч. Въ обоихъ случаях
предоставлено ли союзному государству все закон

ательство или лишь нормированіе принциповъ его, оюзному государству во всякомъ случаѣ принадлежитъ право надзора за отдѣльными государствами, оскольку они осуществляютъ свои права управленія ъ соотвѣтствующихъ отрасляхъ.

Въ остальномъ слѣдуетъ отличать различные виды союзнаго государства. Въ народно-суверенныхъ государствахъ, основанныхъ на двоякомъ раздѣленіи суверенитета, такъ что союзное государство и государство-членъ внутри указанной имъ материальной компетенціи могутъ выступать самостоятельно и независимо другъ отъ друга, формальное распредѣленіе компетенціи можетъ заключаться только въ самостоятельной и полной компетенціи для каждой отрасли управленія. Исключеніемъ здѣсь является, какъ мы уже знаемъ, одна только Швейцарія. Но и парламентарно-союзное государство при формальномъ распредѣленіи компетенціи можетъ провести принадлежащую союзу компетенцію только во всей ея полнотѣ, такъ какъ въ противномъ случаѣ министры союзнаго государства не могли бы подлежать отвѣтственности передъ парламентомъ въ той мѣрѣ, въ какой это требуется существомъ парламентарнаго режима.

Иначе дѣло обстоитъ въ конституціонно-монархическомъ союзномъ государствѣ, а именно въ Германской Имперіи. Здѣсь въ важныхъ областяхъ отдѣльныя государства привлекаются къ участію въ проведеніи тѣхъ задачъ управленія, которыя регулируются союзнымъ государствомъ (напр. ст. 36, разд. имперской конституціи). Что такой порядокъ больше всего отвѣчаетъ сущности монархически-суверентаго союзнаго государства и въ частности тому фак-

ту, что имперскій суверенъ составленъ изъ монар
ховъ-сувереновъ отдѣльныхъ государствъ, явно при
знано въ коллективной декларации уполномоченных
Пруссіи и 26 прочихъ германскихъ правительств
по поводу германской имперской конституціи 23 фе
враля 1849 года (декларація эта приводится у Hänel
Deutsches Staatsrecht I, стр. 233). Этотъ взглядъ, вы
сказанный и въ мотивахъ эрфуртской союзной кон
ституціи, остался руководящимъ началомъ даже
для нынѣшней имперской конституціи.

Эта коллективная декларація гласитъ:

«Нельзя не признать, что правило, по кото
рому центральная власть сама должна осуще
ствить при помощи своихъ органовъ то, что он
предназначаетъ къ исполненію, и не должна расп
лагать высшимъ надзоромъ за предметами, испол
неніе которыхъ лежитъ на обязанности отдѣль
ныхъ государствъ, ведетъ къ болѣе строгому раз
граниченію компетенціи между центральнымъ
партикулярнымъ правительствомъ; однако это пра
вило нельзя было бы согласовать... съ монархи
ческими конституціями. Было бы вредно для до
стоинства правительствъ, какъ въ ихъ собствен
ныхъ глазахъ, такъ и въ глазахъ подданныхъ
если бы въ каждой отдѣльной странѣ въ из
вѣстныхъ областяхъ рядомъ съ ихъ собственным
правительственными чиновниками функціонировал
бы чиновники центральнаго государства... Эт
соображенія получаютъ особый вѣсъ, если пред
ставить себѣ центральное правительство связан
нымъ съ мощью крупной династіи».

Видно, что «достоинство правительствъ», т.
монархическій суверенитетъ отдѣльнаго государ

Р.С.Ф.С.Р. ИНСТИТУТ К. МАРКСА и Ф. ЭНГЕЛЬСА В. Ц. И. К.

ства, является исходнымъ пунктомъ соображеній, приведшихъ къ предоставленію отдѣльнымъ государствамъ широкой сферы самоуправленія по дѣламъ союзнаго государства.

3. Компетенція компетенціи.

Во всѣхъ союзныхъ государствахъ признано въ качествѣ основного начала, что формальное и материальное распредѣленіе компетенціи можетъ быть измѣнено въ пользу той или другой части, т. е. либо въ пользу власти союзнаго государства, либо — отдѣльнаго государства, и при томъ въ порядкѣ, указанномъ въ союзной конституціи. Это называется компетенціей компетенціи союзнаго государства.

Во всякомъ случаѣ компетенція компетенціи имѣетъ извѣстные предѣлы, такъ, напр., въ Бразиліи она не можетъ измѣнить ни республиканской формы союзнаго государства, ни равнаго представительства отдѣльныхъ государствъ въ сенатѣ (ст. 90, п. 3). Во всѣхъ конституціяхъ союзныхъ государствъ границами компетенціи компетенціи служатъ извѣстныя права отдѣльныхъ государствъ: это не такъ наз. права сочленства, т. е. права, предоставленныя всѣмъ государствамъ-членамъ, какъ непосредственное слѣдствіе конституціи союзнаго государства, но такъ наз. особыя права (Sonderrechte), т. е. опредѣленныя права отдѣльныхъ государствъ въ ихъ отношеніи къ совокупности государствъ-членовъ, образующихъ союзное государство; права эти суть исключеніе изъ правила и притомъ въ пользу отдѣльныхъ государствъ-членовъ. Они проистекаютъ не изъ конституціоннаго положенія сочленства, но основаны на особыхъ юридическихъ титулахъ, въ частности на договорахъ. Та-

кія особыя права встрѣчаются какъ въ народно-суве
ренныхъ (напр. Аргентина, ст. 104), такъ и въ мо
нархическихъ союзныхъ государствахъ, будь они пар
ламентарными (см. Канада, ст. 124, особыя права в
пользу Новаго Брауншвейга; Австралія, ст. 95, осо
быя права для Западной Австраліи), или конститу
ціонными (напр., Германская Имперія, т. н. Reservat
rechte). Такія права могутъ быть измѣнены ком
петенціей компетенціи только при согласіи отдѣль
ныхъ государствъ, коимъ эти права принадлежатъ

§ 8.

Территорія союзнаго государства и государства-члена.

1. Союзная территорія и сочленство въ союзѣ.

Подобно тому, какъ союзное государство склады
вается изъ отдѣльныхъ государствъ, такъ союзна
территорія составляется изъ территорій отдѣльныхъ
государствъ. Это имѣетъ то значеніе, что сочлен
ство въ союзѣ является существенной предпосылкой
самого понятія «союзная территорія». Сообразно с
этимъ, когда при формулированіи имперской консти
туціи была внесена поправка, направленная къ за
мѣнѣ выраженія «союзная территорія» выраженіемъ
«имперская территорія» — Бисмаркъ высказался за
первое, такъ какъ оно лучше передаетъ расчлененіе
имперской территоріи на отдѣльныя государственныя
территоріи. (Bezold, Materialien der deutschen Reichs
verfassung, III, стр. 875: «Мы полагали, что и тамъ
гдѣ у отдѣльныхъ государствъ сохранился суверен
нитетъ, государственное и территоріальное верхо
венство, при обозначеніи совокупной территоріи слѣ
дуетъ выдвигать на передній планъ понятіе союзна

тношенія»). Вліяніе сочленства на союзную терри-
орію сказывается въ трехъ направленіяхъ:

1. Вліяніе это приводитъ къ тому обстоятельству,
то территоріи всѣхъ государствъ-членовъ цѣликомъ
ходятъ въ составъ территоріи союзнаго государства.
Требованіе, выставленное поляками въ учредитель-
омъ рейхстагѣ 1867 года и въ рейхстагѣ 1872 г. о
ыдѣленіи изъ имперской территоріи земель съ на-
еленіемъ, говорящимъ по-польски, безусловно проти-
орѣчило бы понятію союзнаго государства, ибо его
лѣдствіемъ было бы то, что Пруссія не могла бы
рисоединиться къ союзу въ качествѣ нераздѣль-
аго государства. Такимъ образомъ это требованіе
было направлено противъ созданія союзнаго госу-
арства съ участіемъ Пруссіи или противъ единства
русскаго государства. По этимъ соображеніямъ
Бисмаркъ въ такихъ требованіяхъ и отказалъ (Bezold,
ит. соч. I, стр. 327). Раздѣленіе государства-члена
огло бы послѣдовать лишь съ согласія обѣихъ вла-
тей, власти союзнаго государства и власти государ-
ва-члена. Существуетъ еще вопросъ — возможный
олько въ монархическихъ союзныхъ государствахъ
— о допустимости личной уніи между государствомъ-
леномъ и государствомъ, стоящимъ внѣ союза. Про-
ивъ этого ничего возразить нельзя.

2. Вліяніе членства на союзную территорію ска-
ывается еще въ томъ обстоятельствѣ, что внѣшнія
раницы, — т. е. сопредѣльныя съ заграницею, —
отдѣльныхъ государствъ обыкновенно совпадаютъ
ъ внѣшними границами союза. Вслѣдствіе этого из-
ѣненіе границъ, которое является въ результатѣ,
апр., всякаго регулированія границъ, можетъ послѣ-
овать въ мирное время, т. е. при нормальныхъ усло-

віяхъ, только съ согласія власти союза и отдѣльнаго государства, то же относится и къ присоединенію на правахъ члена государства, расположеннаго за предѣлами союза, если только союзная конституція не установитъ другихъ правилъ.

3. Упомянутое вліяніе имѣетъ своимъ послѣдствіемъ то, что ни союзная власть, ни власть государства-члена не должны такъ или иначе стремиться превратить союзную территорію, составленную изъ отдѣльныхъ государствъ, въ единую государственную территорію, такъ какъ именно образованіе союзной территоріи изъ нѣсколькихъ территорій отдѣльныхъ государствъ является необходимымъ признакомъ союзнаго государства. Отрицать первыя значитъ отрицать и послѣднее. Во избѣжаніе этого необходимо совмѣстное дѣйствіе обѣихъ властей, когда союзная власть хочетъ отмѣнить права членства того или другого государства въ союзѣ, либо когда государства-члены захотѣли бы слиться. Крайнимъ предѣломъ такого совмѣстнаго дѣйствія должно быть то, чтобы изъ него никогда не возникло единой государственной территоріи.

Изъ этихъ трехъ приведенныхъ положеній ясно вытекаетъ, что связь между союзной территоріей и территоріей отдѣльнаго государства должна выражаться въ совмѣстномъ дѣйствіи обѣихъ, власти союзнаго и власти отдѣльнаго государства, при всякомъ измѣненіи союзной территоріи и числа членовъ. Предѣлы этого совмѣстнаго дѣйствія, конечно, различны. Народно-суверенное союзное государство склоняется къ тому, чтобы при этомъ совмѣстномъ дѣйствіи придать бо́льшій вѣсъ союзной власти. Съ другой стороны оно болѣе ограничиваетъ союзную

власть, когда происходитъ измѣненіе территоріи безъ измѣненія самаго состава государствъ-членовъ, о чемъ еще придется говорить. Сейчасъ намъ предстоитъ ближе изслѣдовать присутствіе или отсутствіе этого совмѣстнаго дѣйствія при измѣненіи союзной территоріи съ измѣненіемъ или безъ измѣненія состава государствъ-членовъ.

2. Измѣненіе союзной территоріи и одновременное измѣненіе состава государствъ-членовъ.

Здѣсь прежде всего слѣдуетъ принять во вниманіе:

1. Принятіе новыхъ членовъ союза. Идеальный типъ союзнаго государства требуетъ, чтобы при всякомъ принятіи новыхъ членовъ союза совмѣстно дѣйствовали власти союзнаго государства и государства-члена. Предѣлы этого совмѣстнаго дѣйствія различны въ наличныхъ союзныхъ государствахъ, однако эти различія, быть можетъ, объясняются принципіальными противоположностями. Часть союзныхъ государствъ признаетъ составъ членовъ союза неизмѣннымъ и не знаетъ никакихъ опредѣленій относительно принятія новыхъ членовъ. Таковы Швейцарія (ст. 1 швейцарской союзной конституціи) и Германская Имперія (ст. 1 имперской конституціи). Здѣсь принятіе новыхъ членовъ-государствъ было бы возможно только путемъ измѣненія конституціи. Другія союзныя государства, какъ, напр., Сѣверо-Американскій Союзъ и парламентарныя союзныя государства Канада (Dominion of Canada) и Австралійская Федерація (Commonwealth) категорически предусмотрѣли въ своихъ конституціяхъ возможность принятія новыхъ членовъ и предоставляютъ исключительно только центральной

власти полномочіе принять новыхъ членовъ. Въ Соединенныхъ Штатахъ это полномочіе принадлежитъ конгрессу (союзн. конст., ст. IV, разд. 3,1) въ Австраліи — парламенту (конст., ст. 121), въ Канадѣ — коронѣ совмѣстно съ государственнымъ совѣтомъ, но при этомъ слѣдуетъ выждать адреса обѣихъ палатъ канадскаго парламента и заявленія подлежащаго къ принятію члена. Если сравнить этотъ порядокъ съ опредѣленіемъ конституціи Сѣверо-Германскаго Союза (въ ст. 79, разд. 2), гласящимъ: «Вступленіе южногерманскихъ государствъ или одного изъ нихъ въ союзъ можетъ послѣдовать по предложенію союзнаго президіума въ порядкѣ союзнаго законодательства» — и вспомнить, что это опредѣленіе было установлено только для того, чтобы «укрѣпить положеніе прусской короны какъ въ союзномъ совѣтѣ, такъ и въ конституціи вообще» (Зибель въ учред. рейхстагѣ, Bezold, цит. соч. стр. 677), то можно будетъ произвести интересное распредѣленіе типовъ союзныхъ государствъ по ихъ отношенію къ нашему вопросу, т. е. къ принятію въ союзъ новыхъ членовъ. Народно-суверенныя государства, какъ, напр., Швейцарія, передаютъ инціативу и рѣшеніе вопроса народу или законодательной власти, парламентарныя — парламенту, монархически — или конституціонно управляемыя передаютъ союзному президіуму инціативу принятія новыхъ членовъ.

Съ вопросомъ о принятіи стоитъ въ неразрывной связи вопросъ о томъ, какимъ является слѣдствіе такого принятія. Устанавливается ли равноцѣнность вновь принятаго съ уже существующими членами или же дается различная юридическая оцѣнка? Народно-суверенное союзное государство знаетъ только

равноцѣнность. Въ Швейцаріи это слѣдуетъ изъ опредѣленія конституціи, запрещающаго существованіе «подвластныхъ земель или отношеній подданства» (Союзный договоръ 1815 года, § VII и ст. 4 союзной конституціи, S. Blumer-Morel, Schweiz, Staatsrecht, I, стр. 180 слл.). Въ Соединенныхъ Штатахъ подобное категорическое опредѣленіе, внесенное въ конвентъ Филадельфіи, правда, не прошло (Curtis, Const. History of the U. S. 1903, I, стр. 540), но нынѣ оно дѣйствуетъ благодаря судебной практикѣ (Escanaba v. Lake Michigan Transportation Co., 107 U. S. 678 и Boll. v. Nebraska 176 U. S. 83). Практика конгресса стоитъ на другой точкѣ зрѣнія и обыкновенно устанавливаетъ ограниченія въ качествѣ условій принятія, что въ послѣдній разъ имѣло мѣсто въ 1894 году при вступленіи въ Союзъ штата Ута.

Напротивъ, монархическія союзныя государства, какъ парламентарныя, такъ и конституціонныя, допускаютъ различную политико-юридическую оцѣнку, либо предоставляя вновь принятому члену особыя права, что имѣетъ мѣсто въ Германіи, либо налагая на него, по примѣру британскихъ колоній, особыя обязанности. Ибо какъ въ Канадѣ (ст. 146), такъ и въ Австраліи (ст. 121) центральный парламентъ можетъ налагать на вновь принимаемыхъ членовъ союза особыя ограниченія и условія („terms and conditions"). Объ особыхъ правахъ въ этихъ союзныхъ государствахъ былз рѣчь уже выше (стр. 95).

2. Выбытіе государства-члена не можетъ послѣдовать ни по собственной односторонней волѣ, ни по распоряженію центральной власти, ни по взаимному соглашенію. Ибо первое и второе было бы недопустимымъ измѣненіемъ союзной территоріи, по-

слѣднее же имѣло бы своимъ слѣдствіемъ то, что каждое государство-членъ могло бы выбывать изъ союза, что, конечно, значило бы совершенно отрицать союзное государство. Эти принципы могутъ, конечно, притти въ столкновеніе съ необходимостью войны или военной силой. Такъ какъ послѣдняя во всѣхъ союзныхъ государствахъ сосредотачивается въ рукахъ центральной власти, то возможно выбытіе государства-члена безъ его согласія на это.

3. Измѣненіе союзной территоріи безъ одновременнаго измѣненія состава государствъ-членовъ.

1. Пріобрѣтеніе территоріи.

Пріобрѣтеніе территоріи возможно и тогда, когда оно не предусмотрѣно конституціей, ибо возможность такового вытекаетъ изъ того факта, что союзное государство суверенно и, слѣдовательно, по необходимости обладаетъ способностью къ расширенію. Это удачнѣе всего было обосновано въ Соединенныхъ Штатахъ, гдѣ также въ конституціи категорически не было выражено право пріобрѣтенія территоріи. Здѣсь вопросъ о конституціонности такого пріобрѣтенія былъ уже споренъ въ началѣ 19-го столѣтія, во время пріобрѣтенія Луизіаны. Тогдашній президентъ Джефферсонъ питалъ по этому вопросу сомнѣнія. Но въ одномъ изъ юридическихъ казусовъ (Jones v. United States 137 U. S. 202) всякое сомнѣніе было устранено, и признано, по вышеприведеннымъ основаніямъ, право пріобрѣтенія территоріи.

2. Территоріи, имперскія земли, колоніи.

Право центральнаго государства пріобрѣсти территорію безъ того, чтобы предоставить ей государственныя права членства въ союзѣ, признано всѣми

союзными государствами, кромѣ Швейцаріи. Послѣдняя, вѣрная своему типу, удержалась отъ этого, памятуя, очевидно, о старыхъ спорахъ, связанныхъ съ прежними «подданными землями» — „Untertanenlande". Въ остальныхъ же союзныхъ государствахъ вновь пріобрѣтаемыя территоріи стали получать формы государственныхъ фрагментовъ. Эти государственные фрагменты не суть государства съ меньшими правами, какъ, напр., швейцарскіе полукантоны (Burckhardt, Kommentar, стр. 54), они вообще не государства, ибо имъ недостаетъ того или другого признака государства. За отсутствіемъ собственныхъ властителей во всѣхъ этихъ государственныхъ фрагментахъ властителемъ является центральное государство. Въ способахъ созданія такихъ государственныхъ фрагментовъ народно-суверенное союзное государство гораздо болѣе ограничено, нежели монархическое, будь оно парламентарнымъ или конституціоннымъ. Слѣдующія три положенія ограничиваютъ народно-суверенное союзное государство:

а) Ни одинъ органъ, созданный конституціею, не можетъ самостоятельно проявлять себя внѣ предѣловъ конституціи и располагать собственною компетенціею, не ограниченною конституціей. Это признано въ качествѣ постулята, напр., въ Соединенныхъ Штатахъ, хотя практика дѣйствуетъ въ противоположномъ духѣ (см. такъ наз. Insular Cases, въ частности рѣшеніе Downes v. Bidwell, 182 U. S. 244).

Въ монархическихъ союзныхъ государствахъ этого ограниченія нѣтъ. Такъ, напр., извѣстно, что до 1886 года, т. е. до изданія закона о зависимыхъ колоніальныхъ владѣніяхъ императоръ осуществлялъ свою власть въ этихъ владѣніяхъ безъ законнаго

полномочія. Но что эта власть до того юридически принадлежала «совокупности соединенныхъ правительствъ», этого никто не оспаривалъ (см. выше стр. 87). Точно также въ одномъ канадскомъ судебномъ рѣшеніи была признана неограниченная прерогатива монарха въ такихъ вновь пріобрѣтаемыхъ территоріяхъ (Wheeler, Constitution of Canada, стр. 33 и Reg. v. Amer. 42 Upp. Can. O. B. 391).

b) Вновь пріобрѣтенная территорія тотчасъ же съ момента пріобрѣтенія и при томъ ipso jure получаетъ свойство союзной территоріи (De Lima v. Bidwell, 182 U. S. 1). Въ монархическихъ союзныхъ государствахъ, особенно въ Германіи, это не всегда признается, такъ, напр., зависимыя владѣнія не считаются германской имперской территоріей въ смыслѣ конституціи.

c) Жители территорій пользуются одинаковыми гражданскими правами съ населеніемъ союзнаго государства. Правда, этотъ тезисъ въ одномъ изъ послѣднихъ рѣшеній былъ отвергнутъ (The Territory of Hawaii v. Mankichi 190 U. S. 197), но все же онъ признанъ господствующей доктриной (Willoughby, The American Const. System, 1904, стр. 257 слл. и 233). Относительно политическихъ правъ этотъ тезисъ не признается даже въ народно-суверенномъ государствѣ: здѣсь не признано уравненія въ правахъ жителей территорій и государствъ-членовъ, тѣмъ менѣе онъ признанъ въ монархическихъ союзныхъ государствахъ, гдѣ не имѣетъ мѣста даже уравненіе въ гражданскихъ правахъ (для Канады см. рѣшеніе Riel v. The Queen 10 App. Cas. 675). Лишь Австралійская Федерація постольку представляетъ исключеніе, поскольку она предоставляетъ центральной за-

конодательной власти (ст. 122 гражд. конст.) право даровать территоріямъ представительство въ обѣихъ палатахъ центральнаго законодательнаго учрежденія.

3. Во всѣхъ союзныхъ государствахъ при уступкахъ территоріи, въ особенности при регулированіи границъ между союзной и заграничной территоріями имѣетъ мѣсто совмѣстное дѣйствіе обѣихъ властей, союзной власти и власти государства-члена. Но и здѣсь народносуверенныя союзныя государства обнаруживаютъ нѣкоторую особенность, ибо регулированіе границъ какъ въ Швейцаріи (Burckhardt, стр. 141), такъ и въ Соединенныхъ Штатахъ (см. регулированіе границъ съ Англіей въ 1841 г. Hart, Actual Government, 1903, стр. 346), устанавливается сперва одной только центральной властью съ иностраннымъ государствомъ, а затѣмъ уже утверждается соотвѣтственнымъ государствомъ-членомъ. Въ частности, въ Швейцаріи къ международнымъ переговорамъ, предшествующимъ уступкѣ территоріи либо урегулированію границъ, привлекается представитель заинтересованнаго государства-члена.

4. Измѣненіе состава государствъ-членовъ безъ измѣненія союзной территоріи.

Сюда относятся случаи сліянія государствъ-членовъ, соединенія таковыхъ и раздѣленія одного государства-члена на нѣсколько государствъ. Всѣ союзныя конституціи устанавливаютъ для подобныхъ случаевъ помимо согласія заинтересованныхъ государствъ-членовъ еще и необходимость согласія центральной власти. Въ нѣкоторыхъ союзныхъ государствахъ, такъ, напр., въ Швейцаріи, Германской

Имперіи и Венецуэлѣ такое согласіе центральной власти возможно только въ формѣ измѣненія конституціи, ибо здѣсь союзная конституція перечисляетъ отдѣльныя государства, не предусматривая возможности измѣненія путемъ союзнаго закона числа членовъ. Однако въ большинствѣ союзныхъ государствъ такая возможность предусмотрѣна конституціей, такъ что не требуется закона, измѣняющаго конституцію (конст. амер. Союза, ст. 4, разд. 3; Бразилія, ст. 4; Аргентина, ст. 13; Австралія, ст. 124; Канада, 34 Vict. c. 28 ss. 2,3). Сюда также относится и Мексика (ст. 72 III, п. 7), но она обнаруживаетъ то своеобразіе, что въ подобныхъ случаяхъ при отсутствіи согласія заинтересованныхъ государствъ-членовъ рѣшеніе принадлежитъ $^2/_3$ остальныхъ государствъ.

§ 9.

Подданство союзнаго государства и государства-члена.

I. Ихъ взаимное отношеніе между собою.

Старѣйшая теорія, исходившая изъ представленія о раздѣльномъ суверенитетѣ, какъ оно выразилось, напримѣръ, въ „Federalist'ѣ", защищаетъ тотъ взглядъ, что оба вида государственнаго подданства могутъ существовать рядомъ и что важнѣйшее различіе между союзнымъ государствомъ и союзомъ государствъ именно и заключается во властвованіи надъ подданными не только черезъ посредство власти государства-члена, но непосредственно и самой центрально-государственной власти, въ то время, какъ въ союзѣ государствъ господство центральной власти возможно только при посредствѣ государства-члена

(„Federalist" № 39: „The difference between a federal and national government, as it relates to the operation of the government is supposed to consist in this, that in the former the powers operate on the political bodies composing the Confederacy, in their political capacities; in the latter on the individual citizens composing the nation, in their individual capacities"*). Это невѣрно, ибо въ каждомъ союзномъ государствѣ бываютъ случаи, когда центральная власть должна обратиться къ власти государства-члена для того, чтобы осуществить свои полномочія власти. Въ дѣйствительности мы имѣемъ дѣло не съ рядомъ существующими, но съ расположенными другъ надъ другомъ отношеніями подданства. Если государственное подданство есть результатъ государственнаго властвованія, — а это неизбѣжно слѣдуетъ изъ того факта, что государство есть территоріальная корпорація, — то именно то обстоятельство, что союзная территорія по преимуществу состоитъ изъ территорій отдѣльныхъ государствъ, и объясняетъ двойное свойство подданныхъ союзнаго государства: какъ гражданъ союзнаго государства и гражданъ государства-члена. Здѣсь передъ нами лишь о д н о юридическое отношеніе, которое можно разсматривать двояко, а не два юридическихъ отношенія, какъ по-

*) «Разница между федеративнымъ и національнымъ правленіемъ, поскольку это касается дѣйствій правительства, заключается въ томъ, что при федеративномъ правленіи власть простирается на политическія единицы, составляющія федерацію, въ ихъ качествѣ политическихъ организацій; при національномъ же правленіи власть осуществляется надъ отдѣльными гражданами, составляющими націю, въ ихъ качествѣ индивидовъ».

лагала старѣйшая теорія, опираясь на американскую конституцію (см. напр. Токвиль, Вайцъ „Politik", стр. 172 и 200). Такъ какъ рѣчь идетъ объ одномъ юридическомъ отношеніи, то регулированіе его можетъ осуществляться только одною изъ обѣихъ упомянутыхъ государственныхъ властей, этою властью можетъ быть только центральная власть, ибо только тогда можно будетъ избѣгнуть самыхъ серьезныхъ экономическихъ и политическихъ осложненій. Это очпень удачно выражено въ словахъ экономическаго комитета Національнаго Собранія во Франкфуртѣ (Протоколы, Bd. I, стр. 690): «Врядъ ли слѣдуетъ пояснять, что каждому нѣмцу должно быть гарантировано право пребыванія и поселенія на всѣхъ территоріяхъ Германской Имперіи; не говоря уже о многихъ политическихъ причинахъ, этого неизбѣжно требуетъ необходимый подъемъ истинно національной промышленной предпріимчивости. Безъ этого права прерывается естественная связь между различными нѣмецкими рабочими силами и капиталами; безъ него въ отдѣльныхъ государствахъ часто гибнутъ лучшія дарованія только потому, что онѣ не находятъ подходящаго мѣста для развитія.... Но при установленіи этого права возникаетъ вопросъ о томъ,... слѣдуетъ ли санкціонировать или, по крайней мѣрѣ, оставить неизмѣнными различныя партикулярныя права подданства (Heimatsrechte) въ Германіи или же тотчасъ же ввести одинаковое право подданства для всѣхъ территорій Германской Имперіи... Большинство (комитета) сочло однако возможнымъ предпочесть второе, отчасти потому, что всякое различіе отдѣльныхъ германскихъ законодательствъ по этому вопросу есть уже ограниченіе са-

мого права, отчасти потому, что въ нѣсколькихъ германскихъ государствахъ свобода передвиженія не предоставлена даже собственнымъ подданнымъ и поэтому признаніе партикулярныхъ законодательствъ можетъ вызвать частичную отмѣну самого права вообще».

Изъ сущности союзнаго государства отнюдь нельзя *логически* вывести, что слѣдуетъ считать главнымъ, первичнымъ юридическимъ отношеніемъ, — принадлежность ли къ союзному государству или же къ отдѣльному государству, какъ это дѣлаютъ выдающіеся писатели (Лабандъ признаетъ пріоритетъ за принадлежностью къ отдѣльному государству, Еллинекъ — за принадлежностью къ союзному). Соображенія цѣлесообразности, особенно страхъ за переобремененіе нѣкоторыхъ отдѣльныхъ государствъ призрѣніемъ бѣдныхъ, заставили тутъ и тамъ, въ особенности въ Германской Имперіи и Швейцаріи, объявить принадлежность къ отдѣльному государству первичнымъ отношеніемъ, ipso jure влекущимъ за собой союзное подданство. Но и обратное отношеніе, установленное 14-ой поправкой (Sekt. 1) къ конституціи Соед. Штатовъ, по которому сперва слѣдуетъ стать гражданиномъ Союза, а затѣмъ уже, въ силу поселенія, гражданиномъ отдѣльнаго штата, отнюдь не слѣдуетъ приписывать логическому a priori, оно возникло единственно и исключительно только изъ контраста тому правовому воззрѣнію, которое господствовало до гражданскихъ войнъ. Для приверженцевъ права штатовъ первичнымъ, конечно, является принадлежность къ штату, а не къ Союзу. Такъ Кальгунъ въ своей рѣчи, произнесенной въ 1833 году, сказалъ: „Every citizen is a citizen of some

State or territory and as such under an express provision of the Constitution, is entitled to all the privileges and immunities of citizens in the several States; and it is in this and no other sense that we are citizens of the United States"*). Правда, приблизительно въ то же время извѣстный верховный судья Маршалль во время разбирательства дѣла Gassies v. Ballon (6 Pet. 761) сказалъ: „A citizen of the United States residing in any State of the Union is a citizen of that State"*)... Такимъ образомъ, представители союзнаго государства, какъ особаго государственнаго тѣла, разсуждаютъ какъ разъ наоборотъ. Но еще въ знаменитомъ дѣлѣ Dred Scott Case (1856 г.) мнѣнія судей раздѣлились. Въ то время, какъ большинство примкнуло къ извѣстнымъ выводамъ изъ раздѣльнаго суверенитета (Судья Taney сказалъ: „no state, since the adoption of the Constitution, can by naturalizing an alien invest him with the rights and privileges secured to a citizen of a state under the federal government, although, so far as the state alone was concerned, he would undoubtedly be entitled to the rights of a citizen, and clothed with all the rights and immunities which the constitution and laws of the state atta-

---

*) «Каждый гражданинъ есть гражданинъ какого-либо штата или территоріи и, какъ таковому, ему принадлежатъ, согласно особому опредѣленію конституціи, всѣ привиллегіи и иммунитеты гражданъ отдѣльныхъ Штатовъ и именно въ этомъ смыслѣ, а не въ какомъ-либо иномъ, мы являемся гражданами Соединенныхъ Штатовъ».

*) «Гражданинъ Соединенныхъ Штатовъ, живущій въ какомъ-либо штатѣ Союза, является гражданиномъ этого штата».

ched to that character" *), судья Curtis объявилъ: „It is left to each State to determine, what free persons born within its limits shall be citizens of the United States" **)... Всѣ эти сомнѣнія устранило вышеприведенное опредѣленіе конституціи. И она преслѣдовала чисто практическія цѣли.

Но такъ какъ въ предѣлахъ союзной территоріи могутъ существовать и существуютъ территоріи, не включенныя ни въ одно изъ отдѣльныхъ государствъ, имперскія земли и т. п., то въ данномъ случаѣ можетъ и отсутствовать принадлежность къ отдѣльному государству. Жители имперскихъ земель, территорій и т. д. суть граждане союзнаго государства безъ того, чтобы быть гражданами отдѣльныхъ государствъ. Аналогичное же отношеніе существуетъ въ тѣхъ союзныхъ государствахъ, которыя низвели свои государства-члены почти на роль провинцій, что имѣетъ мѣсто въ южно-американскихъ республикахъ и особенно въ Канадѣ. Здѣсь существуетъ только подданство союзному государству, которое eo ipso управомочиваетъ на осуществленіе политическихъ правъ въ отдѣльныхъ государствахъ. Типомъ южно-американскихъ государствъ можетъ служить Венецуэла. Ст.

*) «Никакой штатъ не можетъ, послѣ принятія союзной конституціи, надѣлить чужестранца путемъ натурализаціи правами и привиллегіями, предоставленными гражданину штата, хотя, поскольку дѣло касалось бы лишь самого штата, онъ несомнѣнно былъ бы надѣленъ правами гражданина и располагалъ бы всѣми правами и иммунитетами, которыя конституція и законы штата присваиваютъ этому званію».

**) «Каждому штату предоставляется опредѣлить, какія свободныя лица, рожденныя въ предѣлахъ Штата, должны быть гражданами Соединенныхъ Штатовъ».

8 новой конституціи 27 апрѣля 1904 года устанавливаетъ условія пріобрѣтенія венецуэльскаго подданства. Конституція же государства-члена Мериды отъ 9 авг. 1904 г. (Annuaire de la législation étrangère, 1905, стр. 544) въ ст. 15 и слѣд. опредѣлятъ только, что всѣ венецуэльцы мужского пола, достигшіе 21 года, могутъ выбирать и быть избираемы на всѣ публичныя должности. Въ Канадѣ законъ союзнаго государства (Revised Statutes, Chap. 113 ex 1886 § 7 разд. 2 и § 15) говоритъ лишь о британскомъ подданствѣ въ Канадѣ („British Subject within Canada"), пріобрѣтеніе коего управомочиваетъ на осуществленіе всѣхъ правъ подданныхъ въ предѣлахъ всего Dominion of Canada, объ особомъ же подданствѣ въ отдѣльныхъ провинціяхъ Канады здѣсь нѣтъ даже и рѣчи. Иначе дѣло обстоитъ въ Австралійской Федераціи. Здѣсь пріобрѣтеніе и потеря союзнаго гражданства опредѣляется союзнымъ закономъ 13 октября 1903 г. (№ 11 за 1903 г.). Такое гражданство управомочиваетъ на осуществленіе всѣхъ правъ гражданина въ предѣлахъ союзной территоріи, поскольку законъ отдѣльнаго государства категорически этого не запрещаетъ, что и относится ко всѣмъ политическимъ правамъ (§ 8). Напр., для выборовъ въ федеративный парламентъ установлено всеобщее избирательное право для мужчинъ и женщинъ, въ отдѣльныхъ же государствахъ избирательное право ограничивается цензомъ.

II. Политическія права — «основныя права».

При установленіи союзнаго подданства и, въ связи съ нимъ, подданства въ отдѣльномъ государствѣ союзная власть можетъ нормировать не только

условія пріобрѣтенія и потери обоего рода подданства, но и содержаніе самого этого юридическаго отношенія. Она, само собою, не можетъ обыкновенно пойти такъ далеко, какъ южно-американскія союзныя государства, и не подвергаетъ своей нормировкѣ политическія права гражданъ въ отдѣльныхъ государствахъ, т. е. ихъ участіе во властвованіи надъ этими территоріями. Ибо это значило бы отвергнуть политическій характеръ государствъ-членовъ, какъ государствъ, и нарушить ихъ самостоятельность и автономію; это поняли уже отцы франкфуртской имперской конституціи, и поэтому они объявили всѣ подобныя политическія права лежащими за сферой нормировки національнаго собранія и, тѣмъ самымъ, вновь созданной Имперіи (Стенограф. проток. II, стр. 976). Но это является единственнымъ предѣломъ для союзной власти. До этого предѣла она всегда можетъ доходить и въ частности гарантировать основныя права въ качествѣ границы для вмѣшательства союзной власти или власти отдѣльнаго государства. Такія права свободы и основныя права личности гарантированы, конечно, во всѣхъ народно-суверенныхъ союзныхъ государствахъ (конст. Амер. Союза, поправки 1—6 и поправка 14; Швейцарія, ст. 4; Аргентина, ст. 14 слл.; Бразилія, ст. 72—78; Мексика, ст. 1—30; Венецуэла, ст. 22—29). Но и въ монархическихъ союзныхъ государствахъ встрѣчаются подобныя гарантіи. Такъ, напр., въ свое время франкфуртская имперская конституція въ § 130 слл., а также эрфуртская союзная конституція § 128 слл. гарантировали подобныя основныя права. И въ конституціи Австралійской Федераціи, правда, въ единственномъ числѣ, установлена гарантія свободы вѣры (ст. 116). По

буквальному смыслу германской имперской конституціи ничто не мѣшаетъ распространить выраженіе „Staatsbürgerrecht“ — право гражданъ — встрѣчающееся въ ст. 1, раздѣлъ 1, и на основныя права гражданъ государства, изъ этого же факта исходили тогда, когда въ Сѣверо-Германскомъ Союзѣ, безъ всякаго измѣненія конституціи, былъ изданъ законъ 3 іюля 1896 г. объ уравненіи въ правахъ всѣхъ исповѣданій. Но баварскій заключительный протоколъ 23 ноября 1870 г. положилъ конецъ такому толкованію. Такъ какъ этотъ протоколъ въ настоящее время является составной частью современной имперской конституціи, то и установленіе основныхъ правъ нынѣ возможно только путемъ измѣненія конституціи.

Цѣль включенія основныхъ правъ въ союзную конституцію можетъ быть различна. Либо дѣло идетъ о томъ, чтобы положить предѣлы союзному и партикулярному законодательству такимъ путемъ, чтобы законы, противорѣчащіе подобнымъ опредѣленіямъ конституціи, были бы объявлены ничтожными какъ судами, такъ и особенно верховнымъ союзнымъ судомъ (Венецуэла, ст. 95, № 10). Либо они служатъ преградой не только законодательству, но и управленію и при этомъ не только союзному, но и партикулярному (Амер. Союзъ, ст. III, разд. 2; Швейцарія, ст. 113; Мексика, ст. 101, разд. 1; Аргентина ст. 100; Бразилія, ст. 59, § 16). Въ Швейцаріи уваженіе передъ основными правами настолько велико, что Союзъ защищаетъ не только права свободы, гарантированныя союзною конституціею, но и гарантированныя конституціями государствъ-членовъ (ст. 113 № 3). Своеобразный видъ «основныхъ правъ» государствъ-членовъ по отношенію къ центральной

ласти, защищаемый верховнымъ судомъ, предусмо-рѣнъ конституціей Венецуэлы (ст. 106).

III. Индигенатъ.

Союзная власть при регулированіи государственно-ражданскихъ отношеній не можетъ итти такъ да-еко, чтобы самой повсюду одинако нормировать всѣ ражданскія правоотношенія, вытекающія изъ госу-арственнаго гражданства. Для такой нормировки лѣдуетъ обратиться къ партикулярнымъ законамъ, егулирующимъ вышеназванныя отношенія. Но что-ы обезпечить союзнымъ гражданамъ, не-подданнымъ тдѣльныхъ государствъ, по крайней мѣрѣ одина-овое обращеніе съ подданными таковыхъ, союзная онституція категорически устанавливаетъ необходи-мую гарантію. Германская имперская конституція ре-улируетъ этимъ способомъ такъ называемый ею ин-дигенатъ, т. е. имперское подданство лицъ, не состо-ящихъ въ подданствѣ того или иного партикулярнаго осударства (ст. 3). Аналогичное опредѣленіе встрѣ-ается также въ конституціи сѣв.-амер. Союза (ст. V, разд. 2), въ швейцарской союзной конституціи (ст. 43) и въ др. Но изъ индигената еще не вы-екаетъ свобода отъ двойного обложенія внутри пре-дѣловъ союзной территоріи. Такъ, напр., такое обло-женіе юридически допустимо и возможно въ Соеди-ненныхъ Штатахъ, вопреки конституціонной нормѣ, асающейся индигената (Cooley, Const. Limitations, ch. XIV). Въ Швейцаріи и Германской Имперіи для ничтоженія двойного обложенія потребовался еще особый законъ (см. швейц. конст., ст. 46, германскій мперскій законъ о двойномъ обложеніи 13 мая 870 года).

Р.С.Ф.С.Р. ИНСТИТУТ К. МАРКСА и Ф. ЭНГЕЛЬСА В. Ц. И. К.

Поэтому невѣренъ слѣдующій доводъ первой петиціи объ установленіи запрещенія двойного обложенія въ Германской Имперіи (тогда еще Сѣв.-Герм. Союзъ, 1867 г.): «такое обложеніе представляется... несовмѣстнымъ съ сущностью... интенданта. Швейцарская практика, направленная противъ двойного обложенія, также не опиралась на индигенатъ. См. Blumer-Morel, I, стр. 243, Ulmer Staatsrechtl. Praxis der schweiz. Bundesbehörden, Bd. I, стр. 104 слл.

Индигенатъ не распространяется на политическія права, такъ какъ по природѣ своей онъ долженъ служить примиренію партикулярныхъ различій, касающихся гражданскихъ правоотношеній. Таково господствующее мнѣніе въ Германской Имперіи, а также въ Швейцаріи и Соединенныхъ Штатахъ. По той же причинѣ мы иногда встрѣчаемъ оговорку объ индигенатѣ въ такихъ конституціяхъ, которыя отвергаютъ партикулярное подданство съ особыми политическими правами въ отдѣльныхъ государствахъ (такъ, напр., прусскій союзный проектъ 1866 г., ст. 3, и аргентинская конституція, ст. 8).

§ 10.

Законодательная власть въ союзномъ государствѣ.

I. При созданіи союзной законодательной власти всѣ три вида союзныхъ государствъ преслѣдуютъ различныя цѣли, къ которымъ должна приноровиться и структура законодательной машины.

Народно-суверенное союзное государство должно тщательно охранять положенное въ его основу дѣленіе суверенитета между народомъ союзнаго и на-

родомъ отдѣльныхъ государствъ; одновременно съ этимъ оно должно соблюдать свойственное ему троякое раздѣленіе государственной власти. Въ особенности оно должно слѣдить за тѣмъ, чтобы законодательная власть, равно какъ и исполнительная, не выходили за предѣлы, положенные имъ законодателемъ-учредителемъ. Въ народоправствахъ особенно охотно переступаетъ свои границы законодательная власть. Можно здѣсь привести нѣсколько примѣровъ этого изъ исторіи американской конституціи; таково, напр., успѣшно проведенное притязаніе на то, чтобы при президентскихъ выборахъ конгрессъ исполнялъ не только формальную функцію подсчета голосовъ, но и до нѣкоторой степени контролировалъ выборы („Federalist" ed. Ford стр. 328, примѣч.). Чтобы избѣгнуть этого зла, въ частности, чтобы провести желательное раздѣленіе властей между органами государства, остановились въ народно-суверенныхъ союзныхъ государствахъ на двупалатной системѣ, но одновременно съ этимъ предоставили равноправіе обѣимъ палатамъ. Эту функцію двупалатной системы въ народно-суверенныхъ государствахъ „Federalist" охарактеризовалъ слѣдующими словами („Federalist" № 51, стр. 345): «Въ демократіяхъ (republican government) необходимо перевѣшиваетъ авторитетъ законодательной власти. Средство противъ этого зла заключается въ дѣленіи законодательнаго учрежденія на два отдѣленія и далѣе въ томъ, чтобы путемъ различныхъ избирательныхъ системъ и различныхъ мотивовъ дѣйствія сдѣлать ихъ взаимно настолько независимыми, насколько это допускаетъ природа ихъ общихъ функцій и ихъ общей зависимости отъ государственнаго общенія. Быть можетъ, было бы также необходимо

обезопасить себя и дальнѣйшими мѣрами предосторожности отъ опаснаго превышенія законодательной власти. Въ той же мѣрѣ, въ какой центръ тяжести законодательной власти требуетъ ея раздѣленія, слабость исполнительной власти вызываетъ необходимость ея усиленія. На первый взглядъ абсолютное вето (absolute negative) по отношенію къ законодательной власти кажется естественнымъ оружіемъ, которымъ долженъ быть снабженъ исполнительный магистратъ. Но оно не было бы, пожалуй, ни вполнѣ надежнымъ, ни достаточнымъ. Въ обыкновенныхъ случаяхъ оно не примѣнялось бы съ необходимой рѣшительностью, въ чрезвычайныхъ — оно быть можетъ примѣнялось бы съ коварствомъ. Но нельзя ли замѣнить этотъ недостатокъ абсолютнаго вето до извѣстной степени квалифицированною связью между слабымъ установленіемъ (т. е. исполнительной властью) и слабой частью сильнаго установленія (т. е. сенатомъ) такъ, чтобы послѣднее было поставлено въ возможность поддерживать конституціонныя права перваго, не уклоняясь слишкомъ далеко отъ правъ собственнаго вѣдомства (т. е. законодательной власти)?» Изъ этого слѣдуетъ, что типъ народно-суверенныхъ союзныхъ государствъ требуетъ двупалатной системы съ полнымъ равенствомъ обѣихъ палатъ, суспензивнаго вето исполнительной власти и связи исполнительной власти съ сенатомъ для извѣстныхъ задачъ управленія.

Совершенно другой характеръ имѣетъ структура парламентарнаго союзнаго государства. Здѣсь нѣтъ страха передъ вторженіемъ законодательной власти въ кругъ дѣйствій власти исполнительной, наоборотъ, это постоянное вмѣшательство является само собою

подразумѣвающеюся предпосылкою дѣйствительности силы парламентарнаго режима. Но здѣсь слѣдуетъ преодолѣть трудность совершенно особаго свойства. Здѣсь, такъ же, какъ и въ народно-суверенномъ союзномъ государствѣ, необходима двупалатная система, именно для того, чтобы дать представительство интересамъ отдѣльныхъ государствъ въ одной палатѣ, а интересамъ совокупной націи — въ другой, народной палатѣ. Это же значитъ требовать двухъ палатъ съ одинаковой силой. Но этому противорѣчитъ парламентарное правленіе, при которомъ необходимой предпосылкой является перевѣсъ одной палаты, особенно народной, надъ другою, ибо иначе отвѣтственное министерство, въ случаѣ конфликта между обѣими палатами, никогда не знало бы, которой изъ обѣихъ подчиниться. Поэтому парламентарное союзное государство требуетъ ослабленія того принципа равноправія обѣихъ палатъ, который имѣетъ мѣсто и въ народно-суверенномъ союзномъ государствѣ съ его троякимъ раздѣленіемъ государственной власти. Эту противоположность отмѣтилъ уже австралійскій національный конвентъ въ Сиднеѣ въ 1891 году при созданіи австралійскаго союзнаго государства; депутатъ сэръ Самуэль Гриффитъ удачно формулировалъ эту противоположность въ слѣдующихъ словахъ (Official Record of The Votes and Proceedings of the National Australasian Convention, Sydney, 1891, стр. 16): «Наша современная система въ колоніяхъ, въ британскомъ парламентѣ и въ Канадѣ заключается въ преимущественномъ вліяніи одной палаты... Другая палата слабѣе и не является столь независимымъ корпусомъ; она можетъ въ большинствѣ случаевъ сдерживать излишнюю поспѣшность правитель-

ства, но раньше или позже она должна уступить. Но если Вы признáете тотъ принципъ (называвшійся прежде американскимъ), по которому во всякомъ законодательномъ предложеніи должны участвовать также и штаты въ лицѣ своего большинства, тогда одна изъ палатъ отнюдь не должна обладать преимущественнымъ вліяніемъ».

Смотри также рѣчь депутата Плейфорда, стр. 28: „But under a system of responsible government you cannot do that. You cannot graft responsible government on to the American system a congress as it is called consisting of a senate and lower house — and make it work, because directly you graft on to it responsible government, you take away at one stroke some of the powers the senate possesses... You cannot carry on responsible government and give to the senate the powers which it possesses in America at the present time".

На дѣлѣ какъ въ Австраліи, такъ и въ Канадѣ и, наконецъ, также въ Венецуэлѣ было отдано преимущество одной изъ палатъ, а именно народной палатѣ надъ сенатомъ, т. е. палатою государствъ (штатовъ), и при томъ либо такъ, что одной только народной палатѣ было предоставлено руководящее и рѣшающее вліяніе на законодательство (какъ въ Канадѣ и Австраліи), либо такъ, что только она могла своимъ вотумомъ недовѣрія свергать министерства (Венецуэла, ст. 34, п. 1).

Въ Австраліи, на основаніи ст. 57 конституціи, господствуетъ принципъ соединенія палатъ. А именно, если сенатъ отвергаетъ законопроектъ, принятый палатою представителей и эта послѣдняя по

истеченіи 3 мѣсяцевъ опять принимаетъ тотъ же проектъ, сенатъ же, несмотря на это, опять его отвергаетъ, то генералъ-губернаторъ распускаетъ обѣ палаты. Если послѣ такого обращенія къ народу все еще нельзя добиться единогласія обѣихъ палатъ, то генералъ-губернаторъ созываетъ общее собраніе обѣихъ палатъ съ цѣлью вынесенія общаго постановленія. Рѣшающимъ является здѣсь большинство поданныхъ голосовъ. Такъ какъ согласно конституціи (ст. 24, разд. 2, пунктъ 1) палата представителей состоитъ изъ двойного противъ сената числа представителей, то обыкновенно ея вотумъ будетъ рѣшающимъ, если передъ этимъ законопроектъ былъ принятъ въ палатѣ представителей подавляющимъ большинствомъ голосовъ.

Въ Германской Имперіи, монархически-суверенномъ союзномъ государствѣ, по вопросу о структурѣ законодательной власти рѣшающимъ явилось то обстоятельство, что органомъ монарховъ-сувереновъ Германіи уже служилъ союзный совѣтъ и что безъ излишняго осложненія (системою 3 палатъ) нельзя было бы присоединить къ союзному совѣту еще и верхнюю палату. Бисмаркъ въ рейхстагѣ 1867 г., при обсужденіи конституціи Сѣверо-Германскаго Союза, высказался объ этомъ слѣдующимъ образомъ (Bezold, Materialien, Bd. II, стр. 53): «Мнѣ трудно представить себѣ германскую верхнюю палату саму по себѣ, которую можно было бы вдвинуть между союзнымъ совѣтомъ, который, я это повторяю, абсолютно необходимъ какъ мѣсто, гдѣ суверенитетъ отдѣльнаго государства получаетъ свое выраженіе, — я говорю, трудно себѣ представить, чтобы между этимъ союзнымъ совѣтомъ и этимъ рейхстагомъ мож-

но было бы вдвинуть среднее звено, которое по своему значенію стояло бы на соціальной лѣстницѣ нѣсколько выше рейхстага и ниже союзнаго совѣта и его довѣрителей-сувереновъ. Мы бы получили въ этомъ собраніи — несуверенныхъ пэровъ, членовъ, которые съ своей стороны были бы склонны соперничать въ соціальномъ положеніи съ менѣе могущественными суверенами. Союзный совѣтъ представляетъ самъ до извѣстной степени верхнюю палату, въ которой Его Величество король Пруссіи является первымъ среди равныхъ, primus inter pares, и въ которомъ находятъ себѣ мѣсто тѣ остатки высшей знати, которые еще сохранили партикулярное верховенство. Усовершенствовать эту верхнюю палату присоединеніемъ къ ней несуверенныхъ членовъ я считаю практически слишкомъ труднымъ, чтобы пытаться это осуществить. Но съ другой стороны, я считаю невозможнымъ настолько измѣнить — за исключеніемъ ея президіума — эту суверенную верхнюю палату, чтобы уподобить ее палатѣ пэровъ, пополняемой снизу, и я бы никогда не осмѣлился даже намекнуть объ этомъ такому государю, какъ король Саксоніи. Главнѣйшая причина, однако, по которой мы не предложили раздѣлить рейхстагъ на двѣ палаты, заключается въ слишкомъ большомъ усложненіи машины. Союзное законодательство можетъ быть прервано уже вслѣдствіе длительнаго столкновенія между союзнымъ совѣтомъ и рейхстагомъ, что имѣетъ мѣсто при всякой двупалатной системѣ, но при трехъ-палатной системѣ, — если позволительно говорить о союзномъ совѣтѣ, какъ о палатѣ, — возможность такихъ перерывовъ гораздо болѣе вѣроятна»...

Такимъ образомъ, мы видимъ въ Германской Им-

періи противоположность американскому типу. Въ то время, какъ въ Америкѣ для того, чтобы сдѣлать исполнительную власть противовѣсомъ слишкомъ сильной законодательной власти, эта послѣдняя дѣлится, и исполнительная власть связывается съ болѣе слабой вѣтвью законодательной власти, съ сенатомъ, въ Германіи наоборотъ, для ослабленія слишкомъ большого вліянія исполнительной власти къ высшему исполнительному органу Имперіи, къ союзному совѣту привѣшивается въ видѣ балласта свойство «верхней палаты». Во всякомъ случаѣ и здѣсь обѣ законодательныя палаты не уравнены, союзный совѣтъ, какъ палата, поставленъ выше, что больше всего соотвѣтствуетъ сущности монархически-суверенаго союзнаго государства.

Итакъ, во всѣхъ союзныхъ государствахъ существуетъ двупалатная система, въ одной, — народной палатѣ, — представлена нація, въ другой — государства. Въ Германской Имперіи онѣ называются рейхстагомъ и союзнымъ совѣтомъ („Bundesrat"), въ Швейцаріи — національнымъ совѣтомъ и совѣтомъ чиновъ („Ständerat"), въ Соединенныхъ Штатахъ — палатою представителей и сенатомъ; такія же названія существуютъ и въ Австраліи, въ Канадѣ же закономъ установлены наименованія: — палата общинъ — „House of Commons" — и сенатъ. Средне- и южно-американскія союзныя государства обозначаютъ законодательную власть словомъ Congreso. Въ частности Мексика именуетъ свои палаты „Cámara de Diputados" и „Cámara de Senadores" (ст. 51), тѣ же наименованія существуютъ въ Аргентинѣ (ст. 36) и Венецуэлѣ (ст. 30), Бразилія именуетъ ихъ Cámara dos Deputados и Senado (ст. 16, п. 1).

II. Составъ обѣихъ палатъ.

Въ основу всѣхъ союзно-государственныхъ легислатуръ положена та идея, что народная палата должна представлять народъ какъ цѣлое, а такъ называемая первая палата — интересы отдѣльныхъ государствъ.

Что же касается послѣдняго представительства, то отнюдь не существуетъ одинаковаго рѣшенія вопроса о томъ, какую форму оно должно принять: должно ли оно состоять изъ назначенныхъ представителей или выборныхъ и, въ послѣднемъ случаѣ, должны ли они избираться непосредственно народомъ или же законодательными палатами отдѣльныхъ государствъ. Наиболѣе отвѣчающимъ идеальному типу было бы то, чтобы въ монархическихъ союзныхъ государствахъ — включая сюда и парламентарныя — представители выбирались сувереномъ, стало быть, въ Германской Имперіи союзными правительствами, въ народно-суверенныхъ же государствахъ — непосредственно народомъ.

Но этотъ принципъ, отвѣчающій идеальному типу, не совсѣмъ осуществленъ на практикѣ. Такъ, напр., въ Соединенныхъ Штатахъ, сенатъ выбирается не народомъ, хотя Джемсъ Вильсонъ ревностно пропагандировалъ эту идею въ федеральномъ конвентѣ 1787 г. (Haynes, The Election of Senators, 1906, стр. 5 и 7), но избирается законодательными учрежденіями штатовъ (ст. 1, Sect. 3, § 1). Этимъ хотѣли достигнуть большей фильтраціи („filtration“) талантовъ. Правда, практика превратила этотъ порядокъ въ противоположный, а именно въ народные выборы, поскольку нынѣ нерѣдко лица избираются въ легисла-

туры штатовъ съ прямымъ мандатомъ голосовать при сенатскихъ выборахъ за то или другое лицо (см. Ford, цит. с., стр. 409, примѣч.). Такимъ способомъ практика помогла данному типу добиться своего осуществленія, однако, вопреки волѣ законодателя-учредителя. Въ Мексикѣ (ст. 58 А въ переработ. конст. 13 ноября 1874 г.) и Аргентинѣ (ст. 46) существуютъ совершенно аналогичныя опредѣленія конституціи. Бразилія больше всего отвѣчаетъ типу народно-суверенаго союзнаго государства, такъ какъ здѣсь предписываются прямые народные выборы въ Сенатъ (ст. 30: „eleitos pelo mesmo modo por que o forem os deputados"). Въ Швейцаріи предоставляется отдѣльнымъ государствамъ предписать ту или иную форму избирательнаго права въ совѣтъ чиновъ (ст. 80), такъ что въ большинствѣ кантоновъ чины избираются народомъ, въ чисто демократическихъ кантонахъ — Landgemeind'ами (земскими общинами), въ остальныхъ же (Бернѣ, Люцернѣ, Фрейбургѣ, С.-Галленѣ, Ааргау, Ваадтѣ, Валлисѣ и Нейенбургѣ) — большими совѣтами (см. Burckhardt стр. 725). Въ парламентарныхъ союзныхъ государствахъ также не достигнута цѣльность типа, въ Венецуэлѣ сенаторы выбираются легислатурами отдѣльныхъ государствъ (ст. 53). И здѣсь сенаторы должны выбираться не изъ числа членовъ законодательнаго учрежденія государства. Въ Канадѣ, въ соотвѣтствіи съ ея типомъ (ст. 21), господствуетъ назначеніе монархомъ. Въ этомъ направленіи высказался и отецъ канадской конституціи, Макдональдъ, при обсужденіи конституціонныхъ принциповъ въ канадской провинціальной законодательной палатѣ: „And nomination by the crown is of course the system which is most in accordance with the

British Constitution"*) (Egerton & Grant, Canadian, Const. Development, 1907, стр. 376). Въ Австраліи господствуетъ принципъ народныхъ выборовъ въ сенатъ (ст. 7).

Относительно числа сенаторовъ, какъ въ парламентарныхъ, такъ и въ народно-суверенныхъ союзныхъ государствахъ, признается принципъ равенства государствъ (штатовъ). Исключеніе составляетъ только Канада, гдѣ сенаторы назначаются короной (ст. 21). Положеніе о равномъ участіи всѣхъ государствъ въ выборахъ сенаторовъ объясняется тѣмъ обстоятельствомъ, что во всѣхъ союзныхъ государствахъ сенатъ преслѣдуетъ цѣль представительства интересовъ отдѣльныхъ государствъ въ противовѣсъ совокупнымъ интересамъ націи, находящимъ свое выраженіе въ народной палатѣ. Впрочемъ, и въ Канадѣ постольку считались съ этимъ принципомъ, поскольку провинціи подлежали объединенію въ болѣе крупныя экономическія группы съ предоставленіемъ каждой группѣ равнаго участія (Egerton & Grant, стр. 375). Конечно, это только политическій принципъ, а не юридическая формула.

Что же касается положеній объ избирательномъ правѣ, избираемости и производства выборовъ, то, по только что приведенной причинѣ, вполнѣ понятно, что они во всѣхъ народно-суверенныхъ и парламентарныхъ союзныхъ государствахъ предоставлены отдѣльнымъ государствамъ и ихъ партикулярному праву (см. соображенія депутата Кингстона на Сиднейскомъ конвентѣ 1891 года, стр. 285 сл.: „And it was

*) «И назначеніе короной, конечно, является системой, наиболѣе отвѣчающей Британской Конституціи».

felt that it would be an unnecessary interference with state autonomy to prescribe a hard and fast rule, which could not be altered except by means of an alteration of the constitution of the federation"*). Фактически такой выводъ сдѣлала только Швейцарія. Во всѣхъ остальныхъ союзныхъ государствахъ это опредѣленіе является въ большей или меньшей степени предметомъ союзно-государственнаго права.

Наоборотъ, такъ какъ народная палата во всѣхъ союзныхъ государствахъ, включая сюда и Германскую Имперію, должна отражать интересы совокупной націи, то было бы послѣдовательно нормировать избирательное право, избираемость и производство выборовъ въ народную палату союзнымъ правомъ. Фактически это предписано только слѣдующими союзными государствами: Германской Имперіей, Мексикой (ст. 55) и Аргентиной (ст. 41: „para lo sucesivo el Congreso expedira una ley general"). Другія союзныя государства предоставляютъ въ большей или меньшей степени отдѣльнымъ государствамъ предписывать нормы избирательнаго права для народной палаты и оставляютъ въ союзномъ правѣ только нормы принципіальнаго характера, служащія именно для различенія структуры обѣихъ палатъ. Очень далеко идутъ въ предоставленіи изданія этихъ нормъ законодательствамъ отдѣльныхъ государствъ конституція Соединенныхъ Штатовъ (ст. 1, разд. 2, § 1) и конституція Венецуэлы (ст. 31), которыя предоставляютъ

*) «И чувствовалось, что явилось бы ненужнымъ вмѣшательствомъ въ автономію штата установить твердое и незыблемое правило, которое не можетъ быть измѣнено иначе, какъ съ измѣненіемъ конституціи Федераціи».

отдѣльнымъ штатамъ нормированіе всего избирательнаго права, включая сюда пассивное избирательное право и производство выборовъ, наименѣе далеко идутъ въ этомъ отношеніи конституція и право Швейцаріи. Здѣсь со времени союзнаго закона 19 іюля 1872 г. относительно союзныхъ выборовъ и голосованія (отмѣненный зак. 30 марта 1900 г.) отдѣльныя государства (кантоны) могутъ издавать собственныя постановленія только объ основаніяхъ лишенія избирательнаго права (ст. 74; см. Burckhardt, стр. 716). По серединѣ между этими обоими типами стоятъ Бразилія, гдѣ конгрессу принадлежитъ только право законодательства объ основаніяхъ лишенія избирательнаго права (ст. 27) и Канада, гдѣ парламенту предоставлено только разграниченіе избирательныхъ округовъ (ст. 40).

Въ общемъ почти всѣ союзныя государства устанавливаютъ всеобщее, равное и прямое избирательное право для народной палаты. Исключенія составляютъ только Мексика, гдѣ конституція устанавливаетъ косвенное избирательное право (ст. 55) и Канада, гдѣ до сегодняшняго дня еще нѣтъ всеобщаго избирательнаго права. Въ Бразиліи союзная конституція гарантируетъ представительство меньшинства въ избирательномъ правѣ, устанавливаемомъ законодательствами отдѣльныхъ государствъ (ст. 28: „mediante o suffragio directo, garantida a representacao da minoria"). Во всѣхъ союзныхъ государствахъ отношеніе числа населенія къ числу подлежащихъ избиранію депутатовъ въ народную палату предписано конституціей, въ Германской Имперіи — конституціей и закономъ. Это отношеніе, называемое въ англо-саксонскихъ союзныхъ государствахъ „ratio", равно въ Германской Им-

періи 1:100.000, въ Соединенныхъ Штатахъ 1:30.000 (ст. I, разд. 2, § 3), въ Мексикѣ 1:40.000 (ст. 53), въ Бразиліи 1:70.000 (ст. 28, § 1), въ Аргентинѣ 1:33.000 (ст. 86 въ измѣн. редакціи 1898 г.), въ Венецуэлѣ для перваго депутата 1:40.000, для каждаго слѣдующаго за нимъ въ избирательномъ округѣ 1:20.000 (ст. 31), въ Швейцаріи — 1:20.000 (ст. 72, разд. 1). Въ народно-суверенныхъ союзныхъ государствахъ установленіе такого отношенія конституціею приводило бы къ неограниченному автоматическому увеличенію числа членовъ народной палаты, того же слѣдовало бы ожидать въ парламентарныхъ союзныхъ государствахъ. Поэтому Соединенные Штаты а также Канада и Австралія положили предѣлъ такому неограниченному возрастанію и выдвинули вмѣсто этого на первый планъ принципъ пропорціональнаго распредѣленія народныхъ представителей по отдѣльнымъ государствамъ. Особымъ закономъ Соединенные Штаты ограничили число членовъ палаты представителей цифрою 356; одновременно съ этимъ конституція предписываетъ равномѣрное распредѣленіе депутатовъ по штатамъ пропорціонально числу ихъ населенія по 10-лѣтней переписи (ст. I, разд. 2, § 3 и 14-ая поправка, § 2). Въ настоящее время эта „ratio" приблизительно равна 1:174.000 (Bryce, American Commonwealth, I, стр. 125).

Въ Канадѣ закрѣплена цифра представителей только въ одной лишь провинціи Квебекъ, остальныя провинціи получаютъ число представителей, пропорціонально отношенію, существующему въ Квебекѣ между числомъ его депутатовъ и цифрою его населенія и, соотвѣтственно съ этимъ, это число либо увеличивается, либо, при уменьшеніи населенія про-

винціи, падаетъ. Перераспредѣленіе происходитъ каждые 10 лѣтъ, послѣ каждой переписи (ст. 51). Очень своеобразно разрѣщила этотъ вопросъ Австралія. Правда, здѣсь общее число не зафиксировано, какъ въ Соединенныхъ Штатахъ, оно можетъ увеличиваться или уменьшаться посредствомъ парламентскихъ актовъ. Но конституція предписываетъ слѣдующія директивы (ст. 27 въ связи со ст. 24). „Ratio" должна быть найдена такъ, что все населеніе Австралійской Федераціи, въ числѣ, установленномъ послѣдней переписью, дѣлится на удвоенное число сенаторовъ. Соотвѣтственно съ этимъ „ratio", число депутатовъ отъ населенія отдѣльныхъ государствъ распредѣляется пропорціонально между отдѣльными государствами. Каждое государство должно послать по меньшей мѣрѣ 5 депутатовъ. Это опредѣленіе — что удвоенное число сенаторовъ является частнымъ для нахожденія „ratio" — имѣетъ цѣлью то, чтобы въ случаѣ увеличенія числа депутатовъ было увеличено и число сенаторовъ, если вообще должно произойти измѣненіе „ratio", а съ нимъ и измѣненіе числа депутатовъ. Этимъ путемъ хотѣли сохранить составъ сената и воспрепятствовать тому, чтобы въ одинъ прекрасный день онъ не былъ оттертъ на задній планъ чрезмѣрно большимъ числомъ депутатовъ, а то и совсѣмъ упраздненъ. Это было бы возможно еще и по той причинѣ, что при рѣшающемъ голосованіи въ соединенномъ засѣданіи обѣихъ палатъ все зависитъ отъ палаты представителей, если она выступаетъ единодушно въ полномъ составѣ (см. Convention Proceedings of the Adelaide, стр. 435 слл., и Official Record сиднейскаго конвента, стр. 429—452).

Въ Германской Имперіи „ratio" установлена закономъ, а общее число зафиксировано конституціей (ст. 20), но ничто не можетъ помѣшать измѣнить это послѣднее посредствомъ простого закона, какъ это и имѣло мѣсто. Все же Германская Имперія, какъ монархическое союзное государство, далека отъ признанія автоматическаго увеличенія числа депутатовъ, какъ это признано большинствомъ народно-суверенныхъ союзныхъ государствъ. Но ея законодательство не устанавливаетъ справедливаго и пропорціональнаго распредѣленія фиксированнаго числа депутатовъ между отдѣльными государствами. Это является крупнымъ недостаткомъ.

Почти во всѣхъ союзныхъ государствахъ предписывается, чтобы отдѣльныя государства, если ихъ населеніе и не достигаетъ „ratio", посылали по крайней мѣрѣ одного (напр., Германская Имперія), или нѣсколькихъ депутатовъ (напр., Австралія, ст. 5; Бразилія, ст. 4). Большого смысла это опредѣленіе не имѣетъ, оно скопировано съ конституціи Соединенныхъ Штатовъ (ст. I, разд. 2, § 3:«но каждый штатъ долженъ избирать одного депутата»). Это опредѣленіе было только уступкой федералистическимъ тенденціямъ и въ особенности соотвѣтствовало обширнымъ полномочіямъ, предоставленнымъ отдѣльнымъ штатамъ въ области законодательства объ избирательномъ правѣ. Это опредѣленіе и непослѣдовательно, потому что представительство въ народной палатѣ есть представительство совокупной націи, а не отдѣльныхъ государствъ (см. Laband о Герм. Имп. I, 4 изд., стр. 271) и соотвѣтственно съ этимъ избирательные округа должны были бы быть разграничены

исключительно сообразно числу населенія, не взирая на границы отдѣльныхъ государствъ.

Для различенія обѣихъ палатъ, поскольку онѣ основаны на народныхъ выборахъ, конституціи устанавливаютъ либо различный срокъ полномочій, либо различныя квалификаціи избирательнаго права и избираемости, либо различную величину избирательныхъ округовъ. Послѣднее необходимо особенно въ тѣхъ случаяхъ, когда условія избираемости въ обѣ палаты одинаковы, какъ, напр., въ Австраліи (ст. 8). Здѣсь, сообразно съ этимъ, избирательнымъ округомъ для сенатскихъ выборовъ служитъ отдѣльное государство (ст. 7, разд. 1), между тѣмъ какъ для выборовъ въ палату представителей оно распадается на цѣлый рядъ избирательныхъ округовъ. Для обезпеченія различенія обѣихъ палатъ во всѣхъ союзныхъ государствахъ предписывается, чтобы никто одновременно не былъ членомъ обѣихъ палатъ.

III. Функціи союзной законодательной власти.

Предпосылкою осуществленія этихъ функцій является созывъ союзной легислатуры. Степень вліянія исполнительной власти на созывъ зависитъ отъ формы союзнаго государства. Въ народно-суверенныхъ союзныхъ государствахъ исполнительная власть почти совершенно устранена отъ этого дѣла, тѣмъ менѣе ей можетъ принадлежать право роспуска. Союзная легислатура собирается къ опредѣленному дню года (Швейцарія, ст. 86; Соединенные Штаты, ст. I, разд. 4, § 2). Для охраны народа отъ легислатуры, нѣкоторыя союзныя конституціи устанавливаютъ даже начальный и конечный сроки годичной сессіи, такъ, напр., Бразилія (ст. 17), Мексика (ст. 62), Аргентина

(ст. 55), Венецуэла (ст. 38). При этомъ союзная исполнительная власть сохраняетъ право созыва обѣихъ палатъ лишь при чрезвычайныхъ обстоятельствахъ (напр., Швейцарія, ст. 86; Соединенные Штаты, ст. II, разд. 3; Аргентина, ст. 87, п. 12; Бразилія, ст. 48, п. 10). Въ парламентарныхъ и конституціонныхъ союзныхъ государствахъ исполнительной власти принадлежитъ право роспуска, закрытія сессіи и даже право отсрочки (германская союзная конституція, ст. 12).

Удачно отмѣчаетъ эту противоположность между народно-суверенным и парламентарнымъ союзнымъ государствомъ „Federalist" въ № 68 (ed. Ford стр. 461): „The President can only adjourn the national legislature in the single case of disagreement about the time of adjournment. The British monarch may prorogue or even dissolve the Parliament"*).

Что касается функцій союзной легислатуры, то объ этомъ уже шла рѣчь въ предыдущихъ параграфахъ, поскольку разбиралось отношеніе между отдѣльнымъ и союзнымъ государствомъ. Здѣсь слѣдуетъ только замѣтить, что всѣ союзныя легислатуры исполняютъ какъ административныя, такъ и правотворческія функціи, а иногда даже, какъ, напр., въ Швейцаріи (ст. 85, п. 12), функціи судебныя. Что касается въ частности административныхъ функцій, то парламентарныя союзныя государства идутъ въ этомъ отношеніи дальше всѣхъ, ибо это больше всего

*) «Президентъ можетъ отсрочить національную легислатуру лишь въ одномъ случаѣ разногласія палатъ относительно времени отсрочки. Монархъ же Великобританіи можетъ отсрочить или даже распустить парламентъ».

отвѣчаетъ парламентарному правленію. И Швейцарія идетъ въ этомъ направленіи очень далеко, ибо, какъ мы выше видѣли (ч. II), исполнительная власть является здѣсь только агентомъ власти законодательной. Въ прочихъ народно-суверенныхъ союзныхъ государствахъ, гдѣ господствуетъ принципъ раздѣленія властей, управленіе лишь неохотно поручается законодательной власти, а если это и дѣлается, то только въ случаяхъ, точно перечисленныхъ въ конституціи. Въ монархическомъ конституціонно-управляемомъ союзномъ государствѣ конституція есть уступка правящихъ сувереновъ націи. Съ законодательной властью считаются лишь постольку, поскольку конституція привлекаетъ ее къ участію въ актахъ суверена, т. е. въ Германской Имперіи въ актахъ союзныхъ правительствъ. Такимъ образомъ и здѣсь законодательная власть не можетъ притязать на тѣ акты управленія, которые ей по буквѣ конституціи не принадлежатъ.

Законодательная иниціатива въ большинствѣ союзныхъ государствъ (Германской Имперіи, Швейцаріи, ст. 93 и 102, п. 4; Мексикѣ, ст. 65; Аргентинѣ, ст. 68 принадлежитъ въ принципѣ союзной исполнительной власти и каждой изъ обѣихъ законодательныхъ союзныхъ палатъ. Этотъ принципъ нарушается въ двухъ направленіяхъ:

1. Въ нѣкоторыхъ народно-суверенныхъ союзныхъ государствахъ, особенно въ тѣхъ, которыя построены на строгомъ обособленіи властей, не существуетъ права иниціативы исполнительной власти. Она въ лучшемъ случаѣ можетъ предлагать нѣкоторые законы конгрессу (сюда относятся Соед. Штаты, ст. II, разд. 3; Бразилія, ст. 48, п. 9). Венецуэла,

принадлежащая впрочемъ къ парламентарнымъ союзнымъ государствамъ, въ силу своего народно-суверенаго характера, не предоставляетъ исполнительной власти права законодательной иниціативы (ст. 54).

2. Два союзныхъ государства, Швейцарія (ст. 93) и Мексика (ст. 65), слѣдуя федералистическимъ тенденціямъ, предоставляютъ также и отдѣльнымъ государствамъ право иниціативы по вопросамъ союзнаго законодательства.

Во всѣхъ союзныхъ государствахъ право иниціативы въ области законовъ народнаго хозяйства и финансовъ принадлежитъ народной палатѣ. Въ парламентарныхъ союзныхъ государствахъ сверхъ того требуется особое предложеніе исполнительной власти по этимъ законамъ (Венецуэла, ст. 6; Австралія, ст. 56, и Канада, въ силу конституціонной практики). Въ силу этой нормы парламентарное правительство, въ видѣ народной палаты, лишается возможности по собственной иниціативѣ расточительно распоряжаться государственными средствами (см. мое Englisches Staatsrecht, I, стр. 544).

Въ остальномъ путь законодательства въ союзныхъ и единыхъ государствахъ совершенно схожъ и при этомъ даже въ томъ отношеніи, что въ народно-суверенныхъ союзныхъ государствахъ исполнительной власти въ крайнемъ случаѣ принадлежитъ только суспензивное вето (какъ-то: Мексика, ст. 71 С; Соединенные Штаты, ст. I, разд. VII, § 2; Аргентина, ст. 72, ст. 37, § 3). Въ конституціи Швейцаріи предусматривается не вето исполнительной власти, а вето народа (посредствомъ референдума): по требованію 30.000 гражданъ, имѣющихъ право голоса, или 8 кантоновъ, всякій союзный законъ, а равно

общеобязательное союзное постановленіе должны быть предложены народу на одобреніе (ст. 89).

Въ парламентарныхъ союзныхъ государствахъ санкція главы государства есть только чистая формальность. Поэтому конституція Венецуэлы совершенно упразднила ее. Тутъ нѣтъ даже суспензивнаго вето (ст. 64).

Въ монархическомъ союзномъ государствѣ, Германской Имперіи, вполнѣ дѣйствительна санкція суверена, т. е. совокупности соединенныхъ правительствъ, какъ она осуществлена въ союзномъ совѣтѣ.

Во всѣхъ союзныхъ государствахъ обнародованіе законовъ принадлежитъ союзной исполнительной власти.

IV. Отношеніе между союзнымъ правомъ и правомъ отдѣльнаго государства.

Основнымъ принципомъ всѣхъ конституцій союзныхъ государствъ служитъ то, что право союзнаго государства идетъ впереди права отдѣльныхъ государствъ и въ случаѣ коллизіи между обоими уступаетъ послѣднее. Нѣкоторыя союзныя конституціи пытаются дѣйствовать превентивно, предписывая, — какъ, напр., канадская, — что всѣ законы отдѣльныхъ государствъ до ихъ вступленія въ силу нуждаются въ одобреніи союзной исполнительной власти (ст. 90) или требуя, по примѣру швейцарской союзной конституціи, — такого предварительнаго одобренія только для конституціонныхъ законовъ кантоновъ (ст. 6), для кантональныхъ законовъ о правѣ поселенія (Niederlassung) и о правѣ голоса поселившихся. Требуемое прежде закономъ одобреніе со стороны со-

юза кантональныхъ законовъ о злоупотребленіяхъ печати (ст. 55, разд. 2) теряетъ свою обязательность со вступленіемъ въ силу союзнаго уголовнаго закона (Burckhardt, стр. 591).

§ 11.

Исполнительная власть въ союзномъ государствѣ.

I. Верховный глава государства.

Двѣ проблемы выступаютъ передъ нами при изслѣдованіи верховнаго органа исполнительной власти въ союзномъ государствѣ: во-первыхъ, вопросъ объ отношеніяхъ между исполнительной властью и законодательною, во-вторыхъ, вопросъ о вліяніи отдѣльныхъ государствъ на образованіе и структуру верховнаго главы государства.

Что касается отношенія между союзной законодательной властью и союзнымъ главою, то народно-суверенное союзное государство исходитъ изъ недовѣрія къ законодательной власти и пытается сдѣлать положеніе верховнаго главы государства совершенно независимымъ отъ послѣдней. Поэтому въ народно-суверенныхъ союзныхъ государствахъ президентъ только въ видѣ исключенія избирается законодательными учрежденіями. Къ этому слѣдуетъ еще прибавить, что, какъ мы знаемъ, народно-суверенныя союзныя государства, въ особенности Соединенные Штаты Сѣверной Америки, построены на троякомъ раздѣленіи государственной власти и на обособленіи этихъ трехъ частей. Это также приводитъ къ тому, что исполнительная власть, какъ одна часть, въ своемъ образованіи должна быть независимой отъ другой части, власти законодательной. Такъ полагаетъ и «Феде-

ралистъ» (№ 71, стр. 477): «То же самое правило, которое учитъ насъ раздѣленію государственной власти между ея различными вѣтвями, учитъ насъ также, что это раздѣленіе должно быть осуществлено такъ, чтобы одна вѣтвь не зависѣла отъ другой. Для чего отдѣлять исполнительную и судебную власти отъ законодательной, если обѣ онѣ устроены такъ, что зависятъ отъ законодательной власти... одно дѣло быть подчиненнымъ законамъ, а другое — зависѣть отъ законодательнаго корпуса. Первое согласуется съ основными началами хорошаго правленія, второе нарушаетъ ихъ и соединяетъ, — каковы бы ни были формы конституціи, — всѣ власти въ однѣхъ рукахъ». По этой причинѣ во всѣхъ народно-суверенныхъ союзныхъ государствахъ, за исключеніемъ Швейцаріи, президентъ выбирается народомъ. Въ Соединенныхъ Штатахъ установленные конституціей косвенные народные выборы президента (ст. II, разд. I, § 2), благодаря практикѣ такъ называемыхъ національныхъ конвентовъ обѣихъ партій, превращены въ прямые выборы. Въ союзныхъ государствахъ Мексикѣ (ст. 76) и Аргентинѣ (ст. 81) выборы также косвенные, въ Бразиліи же, наоборотъ, предписаны прямые народные выборы (ст. 47). Въ Швейцаріи, соотвѣтственно типу непосредственной демократіи, союзный совѣтъ избирается легислатурой, а именно союзнымъ собраніемъ (ст. 96); союзный президентъ, предсѣдательствующій въ союзномъ совѣтѣ, точно также избирается союзнымъ собраніемъ изъ числа членовъ союзнаго совѣта (ст. 98). Какъ мы уже указывали (ч. II, стр. 55 слл.), непосредственная демократія не боится законодательной власти. Срокъ полномочій равняется въ Соединенныхъ Штатахъ 4 годамъ, тотъ

же срокъ установленъ въ Мексикѣ и Бразиліи; въ Аргентинѣ онъ равенъ 6 годамъ, въ Швейцаріи — для союзнаго совѣта 3 года, для союзнаго президента 1 годъ. Въ Мексикѣ (ст. 78), Бразиліи (ст. 43), Аргентинѣ (ст. 77) и Швейцаріи (ст. 98, разд. 2) союзный президентъ не можетъ быть переизбранъ на ближайшій періодъ полномочій.

Въ парламентарныхъ союзныхъ государствахъ не существуетъ недовѣрія къ законодательной власти въ вышеописанномъ смыслѣ. Поэтому, напр., въ Венецуэлѣ президентъ выбирается избирательнымъ комитетомъ, который конгрессомъ избирается изъ числа своихъ членовъ (ст. 70). Срокъ его полномочій равенъ 6 годамъ, послѣ чего онъ на ближайшій періодъ переизбранъ быть не можетъ (ст. 77). Въ парламентарныхъ союзныхъ государствахъ монархическаго характера, наоборотъ, глава союза назначается по общему правилу монархомъ, какъ въ Канадѣ (ст. 9 и 10), такъ и въ Австраліи (ст. 2), хотя и здѣсь имѣлись въ виду выборы генералъ-губернатора народомъ (такъ, напр. во время обсужденій сиднейскаго конвента 1891 года объ этомъ говорилъ сэръ Джорджъ Грей, National Australasian Convention Proceedings, стр. 271 слл.). Конечно, эта мысль о генералъ-губернаторѣ была вполнѣ справедливо отвергнута, ибо британскому парламентаризму вполнѣ отвѣчаетъ (см. Dicy Introduction to the study of the Law of the Constitution, 6-ое изд., стр. 431) уподобленіе канадскаго премьеръ-министра президенту Соединенныхъ Штатовъ, а необходимость избранія премьера путемъ народныхъ выборовъ устраняется указаніемъ на то, что онъ избирается нижней палатой, выбираемой въ свою очередь народомъ. Очень удачно отвѣ-

тилъ на вышеуказанное предложеніе членъ сиднейскаго конвента 1891 года (Mr. Munro, стр. 273): «Уважаемый членъ конвента говоритъ намъ, что однимъ изъ важныхъ слѣдствій выборовъ генералъ-губернатора было бы то, что онъ былъ бы поставленъ въ одинаковое положеніе съ Абрамомъ Линкольномъ... При нашей конституціи такое положеніе занимаетъ премьеръ-министръ... Никакой генералъ-губернаторъ, будь онъ назначенъ короной или нѣтъ, не могъ бы взять на себя такую отвѣтственность».

Въ монархическомъ союзномъ государствѣ, какъ оно выразилось въ Германской Имперіи, союзная исполнительная власть, само собою разумѣется, не можетъ быть избираема народомъ да и вообще не можетъ быть установлена путемъ выборовъ. Здѣсь верховный глава союза не выбирается, а рождается, какъ германскій императоръ — императорская корона навсегда связана съ прусской королевской короной (ст. 11) — а члены союзнаго совѣта назначаются соединенными правительствами (ст. 6, разд. 2 конституціи).

Что касается участія отдѣльныхъ государствъ въ союзной исполнительной власти, то это является специфической проблемой союзнаго государства, осложняемой двумя моментами:

1. Отъ исполнительной власти требуется даже въ народно-суверенныхъ союзныхъ государствахъ единообразное и энергичное руководство, котораго можно достигнуть лишь при единоличности исполнительной власти („Federalist“ № 70, стр. 469 сл.). И даже здѣсь утверждаютъ, что отвѣтственность передъ народомъ, — существенный признакъ этого института, — значительно ослабляется и даже сводится къ нулю, если верховный глава союза становится колле-

гіальнымъ („Federalist", стр. 471). Какъ при такомъ взглядѣ обезпечить отдѣльнымъ государствамъ вліяніе на исполнительную власть? При коллегіальности это было бы еще возможно, но вопросъ становится труднымъ при единоличномъ главѣ.

2. Въ парламентарныхъ союзныхъ государствахъ мы наталкиваемся на подобную же трудность, только съ тою разницей, что это препятствіе находится одной ступенью ниже. Согласно парламентарному кабинетному правленію исполнительная власть находится всецѣло въ рукахъ кабинета. На кабинетъ вліяетъ народная палата въ качествѣ рѣшающаго фактора. Но въ народной палатѣ представлены не отдѣльныя государства, какъ таковыя, но совокупная нація. Вліяніе же отдѣльныхъ государствъ черезъ посредство сената кажется принципіально невозможнымъ. Эти трудности выступили особенно ярко во время преній объ австралійскомъ союзномъ государствѣ, и поэтому здѣсь были склонны къ усвоенію швейцарскаго образца союзной исполнительной власти (Сиднейскій конвентъ 1897 г., стр. 782 слл. и Samuel Griffith, Notes on Australian Federation, 1896, стр. 20). При этомъ утверждали, что либо Responsible Government, т. е. парламентарное правленіе, «убьетъ» союзное государство, либо союзное государство убьетъ парламентарное кабинетное правленіе.

Эти затрудненія пытались устранить слѣдующимъ образомъ: въ Соединенныхъ Штатахъ, а равно и въ американскихъ союзныхъ государствахъ — включая и Венецуэлу — которыя слѣдуютъ ихъ примѣру, требуется, сообразно съ указаніями „Federalist"'а, согласіе сената, какъ представителя интересовъ отдѣльныхъ государствъ, на важнѣйшіе акты прези-

дента. Въ Швейцаріи проведенъ коллегіальный принципъ въ союзной исполнительной власти и тѣмъ дана возможность при назначеніи на должности въ союзномъ совѣтѣ хоть на практикѣ считаться съ отдѣльными кантонами. Конституція предписываетъ лишь, что больше одного члена «не можетъ быть выбрано изъ одного и того же кантона» (ст. 96, разд. 1).

Въ парламентарныхъ союзныхъ государствахъ, Канадѣ и Австраліи, кабинетъ министровъ долженъ, согласно конституціи (см. Австралія, ст. 64, разд. 3), состоять изъ членовъ нижней палаты и л и сената; на практикѣ же кабинетъ состоитъ изъ обоего рода членовъ.

Въ монархическомъ союзномъ государствѣ, Германской Имперіи, благодаря коллегіальному устройству союзнаго совѣта, имѣется возможность дать голосъ всѣмъ отдѣльнымъ государствамъ. Тамъ же, гдѣ отъ исполнительной власти требуется единство руководительства и представительства Имперіи, отчасти законъ, отчасти конституція делегируетъ исполнительную власть императору, первому среди равныхъ, primus inter pares. Границы, въ которыхъ распредѣляются дѣла исполнительной власти между союзнымъ совѣтомъ и императоромъ, въ отдѣльныхъ случаяхъ совершенно ясны, но въ принципѣ ихъ такъ же трудно установить, какъ границы между парламентомъ и кабинетомъ при парламентарномъ режимѣ. Тутъ, какъ и тамъ, все зависитъ отъ взаимнаго довѣрія. И въ этомъ заключается интересный параллелизмъ между парламентарнымъ и конституціоннымъ союзнымъ государствомъ.

Тамъ, гдѣ существуетъ единоличный глава исполнительной власти, существуетъ необходимость въ за-

мѣстителѣ, выборы коего въ народно-суверенныхъ союзныхъ государствахъ, особенно въ южно-американскихъ, обставлены подробными условіями, чуть ли не болѣе подробными, чѣмъ выборы президента.

Во всѣхъ союзныхъ государствахъ, кромѣ Германской Имперіи, члены союзной исполнительной власти, а равно и президенты, получаютъ жалованіе, которое, особенно въ народно-суверенныхъ (кромѣ Швейцаріи, ст. 99), а также парламентарныхъ союзныхъ государствахъ (см. Венецуэла, ст. 78, и Австралія, ст. 3), не можетъ быть повышено до истеченія срока полномочій этихъ органовъ.

II. Министры.

Во всѣхъ союзныхъ государствахъ рядомъ съ верховнымъ главою союза стоятъ министры, только въ Швейцаріи функціи верховнаго главы союза и министровъ совпадаютъ, подобно тому, какъ въ Германской Имперіи первоначально взамѣнъ имперскихъ министерствъ были задуманы комитеты союзнаго совѣта, а положеніе имперскаго канцлера вплоть до предложенія Беннигсена (Sten. Ber. des verfassungsberatenden Reichstages, стр. 403, Drucksache, стр. 56) должно было ограничиваться предсѣдательствомъ въ союзномъ совѣтѣ.

Въ народно-суверенныхъ союзныхъ государствахъ положеніе министровъ относительно союзной законодательной власти совсѣмъ иное, нежели въ парламентарныхъ и монархически-конституціонныхъ. Народно-суверенное союзное государство, основываясь на обособленіи различныхъ частей государственной власти и особенно на строгомъ различеніи исполнительной и законодательной власти, не разрѣшаетъ министрамъ

состоять въ то же самое время и членами союзнаго законодательнаго учрежденія (Соединенные Штаты, ст. I, разд. 6, § 2; Мексика, ст. 57; Швейцарія, ст. 108, здѣсь члены союзнаго совѣта имѣютъ только право совѣщательнаго голоса и внесенія предложеній; Аргентина, ст. 91; Бразилія, ст. 50, paragrapho unico). Въ парламентарныхъ союзныхъ государствахъ (исключая Венецуэлу, ст. 45), наоборотъ, причастность министровъ палатамъ является существенной частью парламентарнаго режима. Оно дѣлаетъ возможнымъ то широкое вліяніе, какимъ парламентъ пользуется по отношенію къ министрамъ, а тѣмъ самымъ и по отношенію ко всему управленію парламентарнаго союзнаго государства. Въ Венецуэлѣ, гдѣ министры, не будучи членами конгресса, должны во всякое время отдавать ему отчетъ (ст. 87: „Los ministros... están obligado á concurrir á ellas cuando sean llamados á informar"), это вліяніе парламента обезпечивается вотумомъ недовѣрія (ст. 38), который, согласно конституціи (ст. 34), принадлежитъ народной палатѣ и влечетъ за собой отставку министровъ („Dar voto de censura á los Ministros del Despacho, y por esto quederán vacantes sus puestos").

Такимъ образомъ, въ то время, какъ въ народно-суверенныхъ союзныхъ государствахъ министры отвѣтственны только передъ президентомъ за свои обычныя должностныя дѣйствія — исключая преступленія уголовнаго и политическаго характера, за каковыя министры подлежатъ impeachment'у, — въ парламентарныхъ союзныхъ государствахъ министры номинально отвѣтственны передъ верховнымъ главою союза и законодательною властью, практически, однако, только передъ послѣднею. Въ монархически-

конституціонномъ союзномъ государствѣ, Германской Имперіи, имперскій канцлеръ (ст. 17) отвѣтственъ какъ передъ императоромъ, такъ и передъ рейхстагомъ за контрасигнированныя имъ постановленія и распоряженія императора; относится ли это также къ постановленіямъ и указамъ союзнаго совѣта, — вопросъ спорный (Seydel, Kommentar zur Reichsverfassung, 2-ое изд., стр. 176).

Очень удачно была отмѣчена противоположность между парламентарнымъ и народно-суверенным союзнымъ государствомъ по вопросу о положеніи министровъ во время обсужденія вопроса о Канадскомъ союзномъ государствѣ (Egerton and Grant, стр. 371): «Это (именно responsible government) есть то своеобразіе нашей конституціи, благодаря которому мы избѣгаемъ крупныхъ недостатковъ конституціи Соединенныхъ Штатовъ. Тамъ президентъ въ теченіе срока полномочій есть до извѣстной степени деспотъ, one — man power, не контролируемый своими отвѣтственными министрами, такъ какъ его кабинетъ состоитъ только изъ чиновниковъ, съ которыми онъ, согласно конституціи, можетъ не совѣщаться, если онъ того не хочетъ. У насъ суверенъ или его замѣститель (т. е. генералъ-губернаторъ) можетъ дѣйствовать только по совѣту своихъ министровъ, тѣхъ самыхъ министровъ, которые черезъ посредство парламента являются отвѣтственными передъ народомъ».

Аналогичными словами была опредѣлена и противоположность между союзной конституціей и responsible government — парламентаризмомъ — при обсужденіи вопроса объ Австралійской федераціи; слова эти интересны именно потому, что они обнаруживаютъ корни различныхъ воззрѣній на положеніе мини-

стровъ въ народно-суверенныхъ и парламентарныхъ союзныхъ государствахъ (National Australasian Convention, Sydney, 1891, стр. 17: Mr. Munro: „I submit with greath deference that the essential difference is this: that there the ministers may not sit in Parliament, whereas under our form of Government ministers may sit in Parliament, and in practice do... The origin of the difference lies in the fact that the framers of the American Constitution had been frightened by the tendency then lotely exhibited in the United Kingdom of Ministers to overawe Parliament, and thought it extremely desirable to separate the executive and legislative branches of government, following the arguments of a great writer —. I should rather say a celebrated writer — of those days, Montesquieu ...“*)

III. Функціи союзной исполнительной власти.

Въ этомъ пунктѣ заключается одно изъ главныхъ различій между народно-суверенным и парламентарнымъ союзными государствами съ одной стороны и конституціонно управляемымъ — съ другой. Въ первыхъ двухъ союзная исполнительная власть можетъ

*) «Я докладываю съ должнымъ уваженіемъ, что существенная разница заключается въ слѣдующемъ: что тамъ министры не имѣютъ права засѣдать въ парламентѣ, между тѣмъ какъ при нашей формѣ правленія министры могутъ засѣдать въ парламентѣ и дѣйствительно засѣдаютъ... Причина этой разницы заключается въ томъ, что творцы американской конституціи были запуганы проявившейся тогда въ Соединенномъ Королевствѣ тенденціей министровъ держать въ страхѣ парламентъ и поэтому считали чрезвычайно желательнымъ отдѣлить исполнительную отъ законодательной отрасли управленія, слѣдуя аргументамъ великаго — я бы сказалъ скорѣе знаменитаго писателя того времени — Монтескье».

осуществлять лишь тѣ права верховенства, которыя ей категорически предоставлены конституціей или положительнымъ правомъ. Въ послѣднемъ она можетъ притязать и на права верховенства, не предусмотрѣнныя категорически конституціей. Она располагаетъ неограниченнымъ количествомъ правъ верховенства, поскольку они вообще относятся къ общей компетенціи союзнаго государства и не входятъ въ сферу отдѣльныхъ государствъ. «То, что союзники не передали никому другому, они, само собою разумѣется, оставили за собою» (Seydel, Kommentar, стр. 69). Эта противоположность между видами союзнаго государства вполнѣ отвѣчаетъ противоположности между парламентарными и конституціонными монархіями. Изъ всѣхъ парламентарныхъ союзныхъ государствъ составляетъ исключеніе только конституція Венецуэлы, примыкающая по разбираемому вопросу къ типу монархически-конституціонныхъ союзныхъ государствъ. Ст. 68 этой конституціи говоритъ: «Все, что относится къ общему управленію націи и что не приписано конституціей другой власти, должно остаться въ области компетенціи союзной исполнительной власти („Todo lo relativo á la Administración General de la Nación, que no esté atribuido á otra autoridad por esta Constitución, es de la competencia del Ejecutivo Federal“). Это опредѣленіе вполнѣ соотвѣтствуетъ призрачному парламентаризму, свойственному этому союзному государству, и диктаторской власти, проявляемой президентомъ Кастро.

Содержаніе функцій союзной исполнительной власти можно распредѣлить на 4 группы:

1. Первая касается участія союзной исполнительной власти въ функціонированіи союзной легисла-

туры. Объ этомъ была уже рѣчь въ предыдущемъ параграфѣ.

2. Вторая группа касается тѣхъ полномочій, въ силу которыхъ союзная исполнительная власть выступаетъ въ качествѣ высшей военной и командующей власти: союзная исполнительная власть является высшимъ вождемъ арміи или назначаетъ его.

3. Третья группа охватываетъ всѣ полномочія исполнительной власти въ дѣлѣ представительства союзнаго государства извнѣ, какъ субъекта международнаго права.

4. Четвертая группа включаетъ тѣ полномочія, которыя служатъ цѣли укрѣпленія союзной власти внутри страны. Сюда относится главнымъ образомъ высшее руководительство и управленіе союзной властью, наблюденіе за властями отдѣльныхъ государствъ, поскольку онѣ осуществляютъ задачи союзной власти, право указовъ и распоряженій и, наконецъ, исполненіе союзныхъ законовъ рядомъ съ назначеніемъ союзныхъ чиновниковъ. Къ перечисленнымъ здѣсь категоріямъ относятъ также право союзной экзекуціи (Bundesexecution) и объявленіе военнаго положенія въ отдѣльныхъ областяхъ союзной территоріи. Эти два полномочія обладаютъ особымъ интересомъ, такъ какъ получили въ союзномъ государствѣ специфическое развитіе.

А. Союзная экзекуція.

Что касается прежде всего народно-суверенныхъ союзныхъ государствъ, то большинство изъ нихъ стоитъ на той точкѣ зрѣнія, что союзная власть не можетъ оказывать прямого принудительнаго воздѣйствія на отдѣльныя государства, не исполнившія своихъ обязанностей. Союзная власть и партикуляр-

ныя власти имѣютъ свои собственныя сферы дѣйствія, внутри которыхъ собственные органы дѣйствуютъ самостоятельно и независимо другъ отъ друга, — это союзные и партикулярные органы. Если одно изъ партикулярныхъ государствъ не исполняетъ своихъ обязанностей, то это можетъ послужить поводомъ къ юридическому спору передъ союзнымъ судомъ. Приговоръ можетъ явиться поводомъ къ исполненію его союзными органами, но не можетъ быть признана самостоятельная непосредственная власть союзнаго правительства, дѣйствующая внѣ приговоровъ союзнаго суда. Исключеніемъ изъ этого правила, вѣрнаго для всѣхъ народно-суверенныхъ союзныхъ государствъ, является только Швейцарія, гдѣ союзная экзекуція при помощи прямой принудительной власти является однимъ изъ мѣропріятій, могущихъ быть принятыми, согласно ст. 85, п. 8, союзнымъ собраніемъ и признанныхъ «лишь исполненіемъ федеративныхъ обязанностей». Во всякомъ случаѣ и въ Швейцаріи союзное государство въ нѣкоторыхъ случаяхъ принуждено обращаться къ содѣйствію отдѣльнаго государства при осуществленіи задачъ союзно-государственнаго управленія, этимъ объясняется и упомянутое опредѣленіе. Но въ гораздо бо́льшей степени должно обращаться къ такому совмѣстному дѣйствію съ отдѣльными государствами монархическое союзное государство, Германская Имперія. Союзная экзекуція съ непосредственной властью принужденія является въ данномъ случаѣ вопросомъ жизни для союзнаго государства (ст. 19). Она является здѣсь также замѣной того возстановленія права, которое союзный судъ производитъ въ народно-суверенныхъ союзныхъ государствахъ. Парламентарныя союзныя

государства слѣдуютъ образцу народно-суверенныхъ. Въ случаяхъ нарушенія обязанностей государствами (штатами) путемъ прямого дѣйствія, — необходимое возстановленіе права производится союзными судами, въ случаяхъ же нарушенія путемъ упущенія нужныхъ дѣйствій, — законодательная машина со свойственной ей въ парламентарныхъ государствахъ скоростью обязана изыскать надлежащія средства (см. напр., ст. 51, п. 3, австралійской конституціи). Въ Канадѣ коллизію между законами союзнаго государства и законами отдѣльнаго государства можетъ предотвратить генералъ-губернаторъ посредствомъ даннаго ему права вето по отношенію къ законамъ отдѣльныхъ государствъ. Въ Венецуэлѣ союзный судъ можетъ не только судить государственныхъ чиновниковъ отдѣльнаго государства, нарушившихъ союзную конституцію, но и разрѣшать конфликты компетенціи между союзно-государственными и партикулярными учрежденіями (ст. 96, пп. 2 и 9). Здѣсь не требуется особой союзной экзекуціи при помощи непосредственной власти принужденія противъ отдѣльныхъ государствъ, поскольку рѣчь идетъ объ исполненіи отдѣльными государствами ихъ обязанностей къ союзному государству. Она примѣняется безусловно лишь для устраненія вооруженнаго столкновенія между двумя отдѣльными государствами (ст. 80, п. 9).

Изъ № 80 „Federalist"'а (стр. 531, изд. Ford) ясно видно, что намѣреніе и мнѣніе отцовъ союзной конституціи склонялись къ тому, чтобы замѣнить союзную экзекуцію, какъ непосредственную власть принужденія по отношенію къ отдѣльнымъ штатамъ, правонарушителямъ, судебнымъ процессомъ въ союзномъ судѣ.

„The first point (а именно, передача всѣхъ жалобъ о нарушеніи союзной конституціи и союзнаго законодательства — союзной юстиціи) depends upon this objective consideration, that there ought always to be a constitutional method of giving efficacy to constitutional provisions. What, for instance, would avail restrictions on the autority of the State legislatures, without some constitutional mode of enforeing the observance of them? The States, by the plan of the convention, are prohibited from doing a variety of things, some of which are incompatible with the interests of the Union, and others with the principles of good government... No man of sense will believe that such prohibitions would be scrupulously regarded, without some effectual power in the government to restrain or correct the infractions of them. This power must either be a direct negative on the State Laws (какъ, напр., нынѣ въ Канадѣ), or an authority in the federal courts to overrule such as may be in manifest contravention of the articles of Union"*).

*) «Первый пунктъ основывается на томъ объективномъ соображеніи, что всегда долженъ существовать конституціонный способъ для осуществленія конституціонныхъ гарантій. Что же помогутъ, напримѣръ, ограниченія полномочій законодательныхъ учрежденій отдѣльныхъ штатовъ, если не будетъ существовать какого-либо конституціоннаго способа для принужденія соблюсти ихъ? Отдѣльнымъ штатамъ запрещенъ, по плану конвента, цѣлый рядъ дѣяній, изъ коихъ нѣкоторыя несовмѣстимы съ интересами Союза, а другія — съ принципами правильнаго управленія... Ни одинъ разумный человѣкъ не повѣритъ, что такіе запреты будутъ точно соблюдены, если не

В. Объявленіе военнаго положенія

Прежде всего въ народно-суверенныхъ союзныхъ государствахъ, точно такъ же, какъ и въ парламентарныхъ (см. напр., конст. Америк. Союза ст. 4, разд. 4; Бразилія, ст. 6, п. 3 и Австралія, ст. 119) объявленіе военнаго положенія въ части союзной территоріи возможно только по почину и просьбѣ законодательной или исполнительной власти отдѣльнаго государства, далѣе во всѣхъ народно-суверенныхъ союзныхъ государствахъ (Сѣв.-Амер. Союзъ, ст. 1, разд. 8, § 15; Бразилія, ст. 80; Аргентина, ст. 86, п. 19 и Мексика, ст. 129; Швейцарія, ст. 16 — т. наз. „Intervention“) военное положеніе можетъ быть объявлено исключительно только законодательною властью; и лишь когда эта послѣдняя не находится въ сборѣ, оно можетъ быть объявлено союзнымъ правительствомъ на основаніи присущей ему полноты власти, въ то время, какъ въ монархическихъ союзныхъ государствахъ и въ Венецуэлѣ (ст. 80, п. 9) оно является исключительно дѣломъ исполнительной власти. Помимо того, между отдѣльными союзными государствами существуетъ еще то различіе, что часть ихъ, а именно С.-Ам. Союзъ, Швейцарія, Канада, Австралія, не допускаетъ вообще пріостановки правъ свободы, гарантируемыхъ конституціями отдѣльныхъ государствъ или же союзной конституціей. Только въ С.-Ам. Союзѣ допускается пріостановка Writ of

---

будетъ у правительства дѣйствительной власти ограничить или исправить нарушенія таковыхъ. Эта власть должна быть либо непосредственнымъ вето относительно законовъ штата (какъ, напр., нынѣ въ Канадѣ), либо принадлежащимъ федеративнымъ судамъ полномочіемъ подавленія тѣхъ, кто совершитъ явное нарушеніе статей Союза».

Habeas Corpus (ст. 1, разд. 9, § 2), но въ Швейцаріи (ст. 16, разд. 3) гарантировано осуществленіе публичныхъ правъ гражданъ, несмотря на военное вмѣшательство Союза. Въ Германской Имперіи (ст. 68), Мексикѣ (ст. 29), Бразиліи (ст. 80), Аргентинѣ (ст. 23) и Венецуэлѣ (ст. 80, п. 8 C и D) съ объявленіемъ военнаго положенія связана пріостановка нѣкоторыхъ правъ свободы.

IV. Отвѣтственность союзной исполнительной власти.

Она нормируется по тѣмъ же принципамъ, которые легли въ основу отвѣтственности высшихъ магистратовъ въ единыхъ государствахъ. То-есть, устанавливается безотвѣтственность монарха и отвѣтственность высшихъ магистратовъ демократій, независимо отъ того, управляются ли онѣ парламентарно, какъ Венецуэла, или нѣтъ; отвѣтственность также и генералъ-губернаторовъ, какъ въ Канадѣ и Австраліи (см. Quick and Garran, Annotated Constitution of the Australian Commonwealth, 1900, стр. 39; см. мое Engl. Staatsrecht, II, стр. 597). Степень отвѣтственности въ различныхъ союзныхъ государствахъ, конечно, различна.

Въ Соединенныхъ Штатахъ президентъ отвѣтственъ только за государственную измѣну, мздоимство и прочія болѣе важныя преступленія и проступки. Въ Швейцаріи члены союзнаго совѣта отвѣтственны за свои дѣйствія по должности какъ въ гражданскомъ, такъ и уголовномъ порядкѣ (законъ 9 декабря 1850 г., ст. 112, п. 9 конституціи; Burckhardt, стр. 757 и 844). Въ Мексикѣ (ст. 103) президентъ во время исполненія своей должности отвѣчаетъ только за государственную измѣну и явное нарушеніе кон-

стиціи („violación expresa de la Constitución"). Въ Аргентинѣ президентъ можетъ быть привлеченъ къ отвѣтственности за плохое исполненіе обязанностей („malo desempeño"), за преступленія по должности и за общія преступленія („crimenes communes"). То же установлено и въ Венецуэлѣ (ст. 79: „por traición á la Patria y por delitos communes"). Наоборотъ, въ Бразиліи такъ наз. политическая отвѣтственность президента ограничивается дѣяніями 8 видовъ (ст. 54). Сюда относятся дѣйствія, направленныя противъ политическаго существованія Соединенныхъ Штатовъ Бразиліи, противъ конституціи и формы союзнаго государства, противъ свободнаго функціонированія властей въ государствѣ, противъ осуществленія политическихъ и публичныхъ правъ гражданъ, противъ внутренней безопасности, а также лихоимство и деликты, касающіеся храненія и расходованія государственныхъ суммъ соотвѣтственно конституціи и тѣмъ цѣлямъ расходовъ, которыя намѣчены конгрессомъ.

§ 12.

Судебная власть въ союзномъ государствѣ.

I. Предѣлы юрисдикціи союзнаго государства.

Въ союзѣ государствъ просто немыслима союзная юрисдикція, касающаяся непосредственно подданныхъ отдѣльныхъ государствъ. Все, что здѣсь входитъ въ союзную юрисдикцію, носитъ характеръ третейскихъ судовъ, въ которыхъ сторонами выступаютъ отдѣльныя государства. Такъ дѣло обстояло въ Германіи до заключенія Сѣвернаго Германскаго союза, въ Швейцаріи — до 1848 года, въ Соединенныхъ Штатахъ — до союзной конституціи 1787 года. Въ союзномъ государствѣ союзная юрисдикція должна

быть интенсивнѣе. Въ отчетахъ аделаидскаго конвента 1891 г., способствовавшаго созданію австралійскаго союзнаго государства, мы читаемъ: «Верховный союзный судъ долженъ обладать властью проводить свои приговоры всѣми способами. Его судопроизводство должно проникать вдоль и поперекъ во всѣ соединенныя государства, онъ долженъ быть настолько сильнымъ, чтобы сдѣлать свои декреты обязательными для каждаго индивида въ той же степени, какъ и всякій высшій судъ отдѣльнаго государства... иначе союзные законы теряютъ свою силу».

Такъ далеко простирается десница союзнаго суда. Предметы, которыхъ онъ можетъ и долженъ касаться, это прежде всего всѣ союзные законы, т. е., ихъ проведеніе и осуществленіе въ конкретныхъ случаяхъ: „otherwise federal laws will loose their sanction" (Иначе федеральные законы потеряютъ свою санкцію).

Къ этому «Федералистъ» (№ 80) прибавляетъ еще слѣдующіе случаи: охрана всѣхъ правъ, гарантированныхъ конституціею органамъ государства или индивидамъ, разрѣшеніе споровъ въ интересахъ осуществленія гарантированной союзною конституціею внѣшней и внутренней безопасности, разрѣшеніе споровъ, возникающихъ на почвѣ международныхъ сношеній союзнаго государства, разрѣшеніе споровъ между отдѣльными государствами, соединенными въ союзное государство. Далѣе «Федералистъ» въ этомъ же мѣстѣ говоритъ о спорахъ по морской и адмиралтейской подсудности, въ частности о призовыхъ судахъ, о спорахъ, «при которыхъ суды отдѣльныхъ штатовъ не могутъ быть безпристрастны» и относитъ сюда споры между гражданами одного и гра-

жданами другого штата, либо между гражданами одного штата и другимъ штатомъ. Этотъ послѣдній своеобразный случай исторически присущъ американскому союзному государству, но изъ существа союзнаго государства вытекаетъ необходимость вмѣшательства союзной судебной власти тогда, когда существуетъ недовѣріе къ безпристрастной юстиціи отдѣльнаго государства. Вкратцѣ эти случаи, въ которыхъ союзная юрисдикція, — согласно идеальному типу союзнаго государства, — должна вмѣшаться, можно свести къ слѣдующимъ 4 группамъ:

1. Споры, вытекающіе изъ союзнаго права, включая сюда и союзную конституцію;

2. Споры отдѣльныхъ государствъ между собою;

3. Споры, возникающіе на почвѣ международныхъ сношеній союзнаго государства;

4. Споры (въ большинствѣ случаевъ вытекающіе изъ конституцій отдѣльныхъ государствъ), при которыхъ нельзя ожидать безпристрастной юстиціи судовъ отдѣльныхъ государствъ.

II. Фактическое распредѣленіе судебной власти между союзнымъ и отдѣльнымъ государствомъ.

1. Что касается судоустройства, то ясно, что разъ юрисдикція дѣлится на союзно-государственную и партикулярную, то существу союзнаго государства вполнѣ отвѣчаетъ и раздѣленіе судоустройства на союзно-государственное и партикулярное, такъ, чтобы союзные суды рѣшали о предметахъ союзной юрисдикціи, суды же отдѣльныхъ государствъ — объ остальныхъ подсудныхъ имъ предметахъ, и чтобы судебное устройство организовалось соотвѣтственно союзной и партикулярной государ-

ственной властью. Точно также естественно, что союзная власть назначаетъ членовъ союзныхъ судовъ, а власть отдѣльныхъ государствъ — членовъ партикулярныхъ судовъ. Лишь Канада составляетъ здѣсь исключеніе постольку, поскольку согласно ст. 96 ея конституціи провинціальные судьи (за исключеніемъ мировыхъ) назначаются генералъ-губернаторомъ, оклады же ихъ (ст. 100) устанавливаются канадскимъ парламентомъ.

По первому пункту — о томъ, что партикулярное судоустройство есть дѣло отдѣльныхъ государствъ, Германская Имперія постольку представляетъ исключеніе, поскольку имперія установила въ законѣ организацію гражданскихъ и уголовныхъ судовъ.

Соотвѣтственно съ раздѣленіемъ судоустройства между союзнымъ и отдѣльнымъ государствомъ, распредѣляется между ними также и управленіе юстиціи.

Во всѣхъ союзныхъ государствахъ существуетъ высшій союзный судъ, члены коего назначаются союзной властью, а именно чаще всего союзной исполнительной властью (сюда относятся: Германская Имперія, Соединенные Штаты, Аргентина и Бразилія), въ Мексикѣ — путемъ косвенныхъ народныхъ выборовъ (ст. 92), въ нѣкоторыхъ союзныхъ государствахъ — законодательною властью безъ участія (Швейцарія, ст. 107) или съ участіемъ отдѣльныхъ государствъ, т. е. по ихъ предложенію (такъ, напр., въ Венецуэлѣ), но въ послѣднемъ случаѣ они назначаются только на опредѣленный срокъ. Смѣняемость этихъ судей находится обыкновенно въ связи съ условіями судейской независимости въ отдѣльныхъ государствахъ (см. Ч. I и Ч. II настоящаго

труда). Въ народно-суверенныхъ союзныхъ государствахъ, какъ напр., въ Соединенныхъ Штатахъ и Бразиліи (ст. 57, п. 2) противъ судей такъ же возможно возбужденіе impeachment'a*), какъ и противъ прочихъ должностныхъ лицъ союза. Въ парламентарныхъ союзныхъ государствахъ, напр., въ Канадѣ (ст. 99 конституціи) и Австраліи (ст. 72) въ законномъ перечисленныхъ случаяхъ непригодности судей возможно ихъ смѣщеніе по распоряженію исполнительной власти, на основаніи адреса обѣихъ палатъ парламента.

Нѣкоторыя союзныя государства помимо высшаго союзнаго суда учредили еще особые низшіе союзные суды; сюда относятся Соединенные Штаты (ст. 1, разд. 8, § 9), Венецуэла (ст. 89 конституціи и законъ 28 августа 1905 г.: Annuaire de la législation étrangère, 1906, стр. 693), Мексика (ст. 90 конституціи), Аргентина (ст. 100) и Бразилія (ст. 55 конституціи).

2. Союзной юрисдикціи подсудны слѣдующіе предметы:

а) Споры, возникающіе на почвѣ союзныхъ законовъ и союзной конституціи, такъ, напр., въ Соединенныхъ Штатахъ (ст. 3, разд. 2, § 1), Швейцаріи (ст. 114 и ст. 113), въ Мексикѣ (ст. 97, п. 1), — впрочемъ, здѣсь исключаются споры, касающіеся гражданскихъ интересовъ („excepto en el caso de que la aplicación sólo afecte intereses de particulares"), — въ Аргентинѣ (ст. 100) и Бразиліи (ст. 59, п. 3, § 1). Напротивъ, въ Германской Имперіи всѣ споры, проистекающіе изъ примѣненія имперскихъ законовъ,

*) Особое парламентское судопроизводство по дѣламъ объ обвиненіи должностныхъ лицъ.

принципіально подсудны судамъ отдѣльныхъ государствъ и лишь въ качествѣ высшей инстанціи выноситъ свои рѣшенія имперскій судъ. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ, такъ напр., въ случаяхъ обвиненія въ государственныхъ преступленіяхъ, въ измѣнѣ, въ военномъ шпіонствѣ и т. д. имперскій судъ является первой и послѣдней инстанціей. Точно также въ Канадѣ и въ Австраліи споры, вытекающіе изъ примѣненія союзныхъ законовъ, подсудны въ первой и второй инстанціи судамъ отдѣльныхъ государствъ (см. для Австраліи ст. 6 закона 1903 года, для Канады 38, Vict. c. 11), союзный же судъ выноситъ свои рѣшенія въ качествѣ послѣдней инстанціи.

Споры, вытекающіе изъ союзной конституціи, поскольку затрагивается вопросъ о границахъ между союзно-государственнымъ и партикулярнымъ законодательствомъ, вообще изъяты въ Германской Имперіи изъ вѣдѣнія судовъ. То же относится и къ жалобамъ, которыя въ другихъ союзныхъ государствахъ могутъ быть подаваемы гражданами относительно нарушенія ихъ правъ, гарантированныхъ союзною конституціею.

Это слѣдуетъ объяснить монархической структурой германскаго союзнаго государства. Уже когда германская имперская конституція 1849 года въ широкихъ размѣрахъ подчинила конституціонные вопросы вѣдѣнію союзнаго (имперскаго) суда (§ 126), М. Моль обратилъ вниманіе на вышеприведенную аргументацію (пренія германскаго національнаго собранія, Bd. V, стр. 360/69): «Только въ Сѣверной Америкѣ, насколько мнѣ извѣстно, существуетъ судъ, въ которомъ разбираются споры между центральной властью и отдѣльными государствами. Но, господа,

вѣдь Сѣверная Америка не имѣетъ 34 монарховъ». Въ парламентарно управляемыхъ государствахъ, какъ, напр., въ Австраліи и Канадѣ, нынѣ возможно разрѣшать конституціонные споры о предѣлахъ союзногосударственнаго и партикулярнаго законодательства въ высшемъ союзномъ судѣ (Todd, стр. 540 сл., австралійск. конституція, ст. 74), напротивъ, правовой охраны публичныхъ правъ, гарантированныхъ союзною конституціею здѣсь, какъ и въ Германской Имперіи, не существуетъ, по той простой причинѣ, что ни тутъ, ни тамъ такихъ правъ нѣтъ. Въ большинствѣ союзныхъ государствъ существуетъ судебная провѣрка по отношенію къ законамъ. Только въ Швейцаріи она не примѣняется по отношенію къ союзнымъ законамъ (ст. 113), а по германской имперской конституціи она примѣняется по отношенію къ законамъ отдѣльныхъ государствъ лишь постольку, поскольку она осуществляетъ тотъ принципъ конституціи (ст. 2 имперск. конст.), согласно которому имперское право отмѣняетъ партикулярное.

b) Споры государствъ между собою, также какъ между отдѣльными государствами и союзомъ согласно большинству союзныхъ конституцій подсудны союзной юрисдикціи (Швейцарія, ст. 110 и ст. 113; Соединенные Штаты, ст. 3, разд. 2, § 1; Мексика, ст. 98; Аргентина, ст. 100; Бразилія, ст. 59, п. 1 c. и ст. 60 b и c; Венецуэла, ст. 94, п. 8 и 9), но все же нѣкоторые пограничные споры государствъ между собою передаются третейскимъ судамъ (Канада, см. Todd, цит. соч.; Австралія, ст. 75). Въ Германской Имперіи, какъ монархическомъ союзномъ государствѣ, рѣшеніе по приведеннымъ здѣсь случаямъ, въ особенности, разрѣшеніе публично-правовыхъ споровъ

между отдѣльными государствами, передается союзному совѣту (ст. 76, разд. 1). Аналогичное изъятіе установлено и конституціей Венецуэлы относительно пограничныхъ споровъ отдѣльныхъ государствъ. По этимъ дѣламъ рѣшеніе выносится не союзнымъ судомъ, какъ обыкновенно, а назначаемымъ исполнительной властью третейскимъ судомъ (ст. 2 и ст. 126).

c) Въ большинствѣ союзныхъ государствъ споры, возникшіе изъ международныхъ сношеній союзнаго государства, подсудны союзной юрисдикціи. Даже въ Германской Имперіи, гдѣ это начало принципіально не признано, призовые и консульскіе суды суть суды имперскіе.

d) Сюда относятся, наконецъ, и споры, при которыхъ возникаетъ справедливое недовѣріе къ юрисдикціи отдѣльныхъ государствъ, напр., по жалобамъ о нарушеніи конституціонныхъ правъ (ст. 113, п. 3 швейцарск. конст. и др.), обвиненіе высшихъ должностныхъ лицъ отдѣльнаго государства въ нарушеніи законовъ (Венецуэла, ст. 94, п. 3), затѣмъ въ Германіи «конституціонные споры въ такихъ партикулярныхъ государствахъ, конституціи коихъ не установили особаго учрежденія для разбирательства этихъ споровъ» (см. ст. 76, разд. 2 имп. конст.); таковые споры разбираются не имперскимъ судомъ, а союзнымъ совѣтомъ, буде же послѣднему не удастся добиться полюбовнаго соглашенія, эти споры должны быть разрѣшены имперскимъ законодательствомъ. Подобно этому и въ Мексикѣ споры между высшими властями государствъ-членовъ разрѣшаются по предложенію одной изъ сторонъ сенатомъ (ст. 72, № VI).

Часть разобранной здѣсь союзной юрисдикціи, въ особенности, споры, упомянутые въ пунктѣ c), при которыхъ стороною является государство, въ большинствѣ союзныхъ государствъ передаются исключительно компетенціи союзнаго суда; такъ поступаютъ Соединенные Штаты (ст. 3, разд. 2, § 2), Австралія (ст. 75), Мексика, (ст. 98), Швейцарія (ст. 110, см. Burkhardt, цит. соч. стр. 828), далѣе Аргентина (ст. 101), Бразилія (ст. 59, здѣсь эта подсудность распространяется и на обвиненія дипломатическихъ представителей и на пререканія о подсудности между союзными и партикулярными судами и судами различныхъ государствъ-членовъ между собою).

Въ народно-суверенныхъ государствахъ помимо того существуетъ запрещеніе делегаціи союзной юрисдикціи или отдѣльныхъ частей ея судамъ отдѣльныхъ государствъ. Категорически это запрещеніе выражено въ бразильской конституціи (ст. 60, § 1), но оно дѣйствуетъ также и въ другихъ народно-суверенныхъ союзныхъ государствахъ, построенныхъ на принципѣ дѣленія народнаго суверенитета (суверенитета союза и отдѣльнаго государства-штата).

3. Во всѣхъ союзныхъ государствахъ предписывается болѣе или менѣе широкая юридическая помощь отдѣльнымъ государствамъ отчасти союзною конституціею (Германія, ст. 4, п. 11; Швейцарія, ст. 61 и 67; Австралія, ст. 51, разд. 24, 25 и 118; Соединенные Штаты, ст. 4, разд. 1), отчасти союзнымъ закономъ, отчасти международно-правовыми договорами членовъ союза между собою.

Во всѣхъ союзныхъ государствахъ юридически признано, что союзная власть должна имѣть надзоръ

за своими собственными союзными судами и предотвращать justitia denegata, т. е. отказъ въ правосудіи. Но вопросъ о томъ, насколько этотъ надзоръ — съ той же цѣлью — долженъ распространяться и на партикулярную юрисдикцію, въ различныхъ союзныхъ государствахъ регулируется различно. Этого надзора почти совсѣмъ нѣтъ въ Соединенныхъ Штатахъ и въ тѣхъ американскихъ союзныхъ государствахъ, которыя организованы по ихъ образцу. Только въ Венецуэлѣ согласно конституціи (ст. 102, п. 1) генералъ-прокуроръ осуществляетъ такой надзоръ. Въ Германской Имперіи эта функція принадлежитъ союзному совѣту, въ Швейцаріи (ст. 4) и Мексикѣ (ст. 7 и ст. 101, п. 1) за этимъ долженъ слѣдить союзный судъ.

§ 13.

Финансовое управленіе въ союзномъ государствѣ.

I. Союзное хозяйство и государственное хозяйство.

Характернымъ признакомъ союза государствъ служитъ то, что онъ не можетъ взимать союзныхъ налоговъ съ подданныхъ тѣхъ государствъ, которыя составляютъ союзъ съ цѣлью полученія доходовъ, а всегда долженъ прибѣгать къ содѣйствію въ этомъ дѣлѣ отдѣльныхъ государствъ. Разница между расходами союза и его доходами, т. е. союзный дефицитъ покрывается такъ называемыми матрикулярными взносами, распредѣляемыми между отдѣльными государствами по опредѣленному масштабу, чаще всего по числу населенія. Эти го-

сударства являются по отношенію къ союзу обязанными и должны сами заботиться о томъ, какъ собрать съ подданныхъ необходимую долю. Такое финансовое хозяйство называется союзнымъ („Sozietätswirtschaft"). Въ противоположность этому, идеальный типъ союзнаго государства добивается т. н. государственнаго хозяйства въ финансовомъ управленіи, т. е. прямыхъ налоговыхъ отношеній между союзомъ и гражданиномъ государства. Это сознали уже отцы американской союзной конституціи. Такъ, «Федералистъ» (№ 23, Гамильтонъ) говоритъ: «...если мы серьезно хотимъ сдѣлать союзъ мощнымъ и длительнымъ, мы должны отказаться отъ безполезнаго плана издавать законы для штатовъ только какъ для коллективныхъ единствъ; мы должны распространить союзное право на отдѣльныхъ американскихъ гражданъ; мы должны бросить невѣрную схему долей и матрикулярныхъ взносовъ, столь же непрактичную, сколь и несправедливую».

Правда, этого идеальнаго типа не достигло ни одно союзное государство современности. Даже Соединенные Штаты, наиболѣе приближающіеся къ нему, сохранили для прямыхъ налоговъ, подъ которыми здѣсь слѣдуетъ понимать главнымъ образомъ поземельный и имущественные налоги, систему распредѣленія долей, по крайней мѣрѣ по буквѣ конституціи (ст. 1, разд. 9, § 3). Система эта не устраняетъ при взиманіи налога прямыхъ отношеній между союзной властью и подданными, но она приводитъ къ тому, что размѣры налоговъ для отдѣльныхъ государствъ-членовъ опредѣляются числомъ ихъ населенія, и сообразно этой долѣ устанавливается и различная ставка для налоговъ въ различныхъ госу-

дарствахъ. Такъ что и здѣсь не достигнуты вполнѣ прямыя налоговыя отношенія, а потому и налоги этой категоріи здѣсь абсолютно непрактичны. Въ прочихъ извѣстныхъ намъ союзныхъ государствахъ, не придерживающихся американскаго типа, союзное хозяйство во всякомъ случаѣ сохранилось. Главнымъ образомъ по отношенію къ союзнымъ доходамъ. Объясняется это обыкновенно тѣмъ, что государства-члены при постоянно возрастающихъ требованіяхъ, предъявляемыхъ къ современному государству, и въ виду стремленія союзной власти къ захвату въ свои руки всѣхъ наиболѣе доходныхъ источниковъ обложенія, становятся все болѣе неспособными удовлетворить новыя требованія („Federalist“: «Но неограниченная власть обложенія союза можетъ лишить и вѣроятно лишитъ отдѣльныя государства возможности заботиться о своихъ государственныхъ нуждахъ»). Поэтому союзная власть должна извѣстные союзные доходы либо дѣлить съ государствами-членами, либо передать ихъ имъ совсѣмъ, что можетъ послѣдовать только на основаніи товарищескаго расчета. Такія передачи мы поэтому встрѣчаемъ въ Германской Имперіи (имперская финансовая реформа 1906 г.), въ Швейцаріи (ст. 30, ст. 32—39 конституціи), далѣе въ Австралійской Федераціи (ст. 87—96 конституціи), въ Канадѣ (см. напр., British North America Act 1907 г. и ст. 118 конституціи), въ Бразиліи лишь въ случаѣ публичнаго бѣдствія въ отдѣльномъ государствѣ (ст. 5 „em caso de calamidado publica“) и въ Венецуэлѣ (ст. 27 конституціи).

Характернымъ критеріемъ союзно-товарищескаго хозяйства является введеніе матрикулярныхъ взносовъ отдѣльныхъ государствъ для покрытія

дефицита въ союзномъ бюджетѣ. Такіе взносы установлены конституціями Германской Имперіи (ст. 70), Швейцаріи (ст. 42 сл.), Австраліи (ст. 105), въ послѣднемъ случаѣ лишь съ тѣмъ ограниченіемъ, что взносы эти могутъ взиматься только для погашенія долговъ отдѣльныхъ государствъ, взятыхъ на себя союзомъ, и процентовъ по нимъ.

Какъ мы видимъ, союзно-товарищеское хозяйство есть неизбѣжное зло, но все же зло. Причина этого кроется въ томъ, что обыкновенно критеріемъ товарищескихъ расчетовъ и распредѣленія матрикулярныхъ взносовъ и т. д. является число населенія. Но если союзное государство велико, и величина доходовъ и благосостояніе отдѣльныхъ государствъ-членовъ крайне разнообразны, то товарищеское хозяйство союзнаго государства влечетъ за собою въ высшей степени неравномѣрное обложеніе гражданъ союзнаго государства и противорѣчитъ необходимѣйшимъ предпосылкамъ всякаго упорядоченнаго государственнаго податного хозяйства. Оно является тяжкимъ испытаніемъ для идеи союзнаго государства. Въ Швейцаріи, гдѣ ст. 42 предписываетъ распредѣленіе матрикулярныхъ взносовъ «преимущественно сообразно съ податной способностью» кантоновъ дѣло обстоитъ нѣсколько лучше, ибо на основаніи союзнаго закона 9-го марта 1875 года (оставшагося въ силѣ благодаря закону 5 апрѣля 1895 г.) кантоны распадаются на 8 классовъ, изъ которыхъ первый классъ долженъ платить въ качествѣ матрикулярнаго взноса 10 сантимовъ съ каждой головы населенія, а послѣдній классъ — 90 сантимовъ. Правда, съ 1849 года матрикулярные взносы ни разу не были повышены (Burckhardt, стр. 380).

II. Предѣлы финансоваго управленія союзнаго государства и государства-члена.

Только союзныя государства съ идеально высокимъ уровнемъ народнаго благосостоянія могутъ не отмежевывать границъ между властью обложенія союзнаго государства и властью обложенія государства-члена. Чѣмъ бѣднѣе союзное государство, тѣмъ заботливѣе оно должно будетъ фиксировать взаимныя границы между обѣими властями, чѣмъ оно богаче, тѣмъ больше свободнаго усмотрѣнія оно сможетъ предоставить союзной власти или партикулярной власти или обѣимъ вмѣстѣ. Въ общемъ можно сказать, что во всѣхъ союзныхъ государствахъ взиманіе таможенныхъ пошлинъ является исключительно дѣломъ союзной власти (имперская конст. 38; Швейцарія, ст. 42; Сѣв.-Амер. Союзъ, ст. 1, разд. 8, § 1 въ связи съ разд. 10, § 2; Бразилія, ст. 7, № 1; Аргентина, ст. 67, п. 1; Мексика, ст. 72, № IX; Венецуэла, ст. 7, № 11; Австралія, гдѣ 3/4 доходовъ отъ пошлинъ идутъ въ пользу отдѣльныхъ государствъ, и Канада, ст. 91, п. 3). Въ остальномъ можно различать три системы разграниченія союзной и партикулярной власти обложенія:

1. Либо государства-члены должны ограничиться лишь опредѣленными доходами какъ, напр., въ Венецуэлѣ (ст. 7, № 27) и Канадѣ (ст. 92, п. 2).

2. Либо и союзному государству и государству-члену предоставлена неограниченная власть обложенія, за исключеніемъ опредѣленныхъ налоговъ, установленныхъ исключительно въ пользу той или другой государственной власти. Это имѣетъ мѣсто въ слѣдующихъ союзныхъ государствахъ: Сѣв.-Амер. Со-

юзѣ, Германской Имперіи, Швейцарія (несмотря на ст. 42, см. Burckhardt, цит. соч. стр. 378), Мексикѣ, Аргентинѣ и Австраліи.

3. Въ Бразиліи, на основаніи конституціи, опредѣленные доходы отдѣльныхъ государствъ передаются полностью союзной власти. Простымъ закономъ могутъ быть созданы другіе доходы въ пользу обѣихъ властей (ст. 7, 9, 12).

Это только что описанное judicium finium regundorum служитъ только для охраны хозяйственныхъ интересовъ гражданина-плательщика и обѣихъ государственныхъ властей (союзной и партикулярной). Для охраны же автономіи, дарованной отдѣльнымъ государствамъ конституціею, устанавливаются еще слѣдующія ограниченія союзной власти:

1. Не могутъ производиться расходы, не служащіе для осуществленія конституціонной союзной компетенціи. Но Сѣв.-Амер. Союзъ (ст. 1, разд. 8, § 1) и организованныя по его образцу американскія республики не признали этого ограниченія и поступили правильно, ибо даже тѣмъ государствамъ, которыя признали это положеніе, — какъ Германская Имперія (см. Hänel, I, стр. 381 сл.), Швейцарія (ст. 23, 24, 27), Канада (ст. 92, № 10), Аргентина (ст. 67, п. 8) и Австралія (ст. 96, см. Moore, стр. 193) — часто приходится обходить его (Hänel, Moore, Burckhardt, стр. 382).

2. Союзная власть не должна своимъ финансовымъ хозяйствомъ суживать или въ нѣкоторыхъ частяхъ уничтожать право самоуправленія отдѣльныхъ государствъ. Поэтому въ Соединенныхъ Штатахъ не допускается изданіе законовъ, устанавливающихъ размѣры судебныхъ пошлинъ въ отдѣльныхъ штатахъ,

такъ какъ здѣсь судебные порядки не являются дѣломъ союзной власти (дѣло Fifield v. Close въ „Cases on Constitutional Law" Тайера стр. 1375 слл.). Въ Бразиліи эти законы принадлежатъ исключительной конституціонной компетенціи государства-члена (ст. 9, п. 1). Иначе дѣло обстоитъ въ Германской Имперіи, гдѣ судебныя пошлины, обуславливаемыя «судопроизводствомъ», устанавливаются имперскимъ законодательствомъ, несмотря на то, что онѣ регулируютъ государственные акты управленія отдѣльнаго государства.

На основаніи ст. 4, п. 13 имперск. конституціи, компетенція по этимъ вопросамъ принадлежитъ имперскому законодательству.

3. Союзная власть не вправѣ облагать неравномѣрно отдѣльныя государства. Это начало выражено въ большинствѣ конституцій союзныхъ государствъ (Сѣв.-Амер. Союзъ, ст. 1, разд. 8, § 1, заключительное предложеніе; Австралія, ст. 51, п. 2; Аргентина, ст. 67, п. 2; Бразилія, ст. 7, § 2). Въ Швейцаріи равномѣрность обложенія всѣхъ гражданъ союза гарантирована ст. 4 (Burckhardt, стр. 90 сл.), которая устанавливаетъ равное обложеніе всѣхъ государствъ-членовъ. Но это начало дѣйствуетъ и тамъ, гдѣ оно категорически не выражено, особенно въ Германской Имперіи (Hänel, I, стр. 385 сл.).

Власти обложенія государства-члена, точно такъ же, какъ и власти обложенія союзнаго государства, положены извѣстные предѣлы. Прежде всего государство-членъ не можетъ безъ уполномочія союзнаго законодательства налагать на имущество или предпріятія союза публичныхъ податей. Этотъ принципъ дѣйствуетъ прежде всего въ Германской Имперіи

(Hänel, I, стр. 367). Въ прочихъ союзныхъ государствахъ этотъ принципъ расширенъ, поскольку союзъ не можетъ облагать ни имущества, ни «агентовъ» государствъ-членовъ и, наоборотъ, власть партикулярнаго государства — имущества и агентовъ союза (Сѣв.-Амер. Союзъ, см. Story § 1032 слл. Cooley, Constit. Limitations 5 ed. стр. 597 слл.; Австралія, ст. 114; Канада, ст. 125: здѣсь это признано особенно послѣ рѣшенія по дѣлу Bank of Toronto v. Lambe, но не по отношенію къ провинціальному обложенію Dominion Agencies, что, такимъ образомъ, допускается; далѣе Бразилія, ст. 10). Конституція же Венецуэлы только установляетъ, что государства-члены могутъ обременять союзныхъ чиновниковъ только такими обязательствами, которыя проистекаютъ изъ ихъ свойства подданныхъ этихъ государствъ (ст. 7, № 21) и лишь постольку, поскольку эти обязательства соединимы съ союзно-государственной службой. Обложеніе такимъ образомъ допустимо.

III. Единство таможенной и торговой территоріи.

Другая группа ограниченій партикулярно-государственной власти обложенія вытекаетъ изъ того, признаннаго всѣми союзно-государственными конституціями обстоятельства, что союзная территорія есть единая таможенная и торговая территорія. Изъ этого слѣдуетъ:

1. Внутри предѣловъ союзной территоріи не должны быть взимаемы внутреннія пошлины, развѣ только это будетъ разрѣшено союзнымъ государствомъ (Hänel, Deutsches Staatsrecht, I, стр. 677; ст. 33 имперской конституціи; Сѣв.-Амер. Союзъ, ст. 2, разд. 10, § 2; Швейцарія, ст. 28; Австралія, ст. 90;

Канада, ст. 92 (2); Мексика, ст. 112, № 1; Бразилія, ст. 7, п. 1; но здѣсь каждое отдѣльное государство можетъ ввести вывозныя пошлины на предметы, изготовленные на его территоріи, ст. 9, п. 1; Аргентина, ст. 9 сл.; Венецуэла, ст. 7, п. 13).

2. Обыкновенно государства-члены не могутъ вводить запрещеній относительно вывоза, ввоза и провоза. Въ нѣкоторыхъ союзныхъ государствахъ, напр., въ Швейцаріи (Burckhardt, стр. 260), въ Сѣв.-Амер. Союзѣ (Freund, Police Power 1904, стр. 49, 58, 284) и Германской Имперіи вслѣдствіе уполномочія имперскихъ законовъ (Hänel, I, стр. 678), допускается исключеніе въ пользу чисто полицейскихъ мѣропріятій.

3. Потребительное косвенное обложеніе (Verbrauchsbesteuerung) отдѣльныхъ государствъ также должно держаться опредѣленныхъ границъ, ибо иначе эти налоги легко могутъ пріобрѣсти характеръ внутреннихъ пошлинъ. Эти границы либо могутъ быть таковы, что потребительное обложеніе вообще изымается изъ компетенціи отдѣльныхъ государствъ, какъ въ Канадѣ и Австраліи (ст. 90), либо оно допускается, но съ тѣмъ ограниченіемъ, что не должно быть дѣлаемо никакой разницы между отечественными товарами, изготовленными внѣ предѣловъ отдѣльнаго государства и изготовленными внутри этихъ предѣловъ, какъ-то въ Сѣв.-Амер. Союзѣ, Швейцаріи и Германской Имперіи. Въ Бразиліи не допускается потребительнаго обложенія бразильскихъ товаровъ, изготовленныхъ внѣ предѣловъ государства-члена (ст. 9, § 2). Въ Германской Имперіи существуетъ еще то особое ограниченіе, что потребительному обложенію со стороны отдѣльныхъ государствъ могутъ под-

лежатъ только опредѣленные предметы. Въ нѣкоторыхъ союзныхъ государствахъ запрещается опредѣленная форма взиманія этихъ налоговъ; такъ, напр., въ Швейцаріи (Burckhardt, цит. соч. стр. 359) и Аргентинѣ (ст. 108) запрещается такое взиманіе въ формѣ пограничной пошлины.

4. Такъ какъ неравномѣрное обложеніе и взиманіе пошлинъ за пользованіе средствами сообщенія можетъ дѣйствовать такъ же, какъ и внутреннія пошлины, то почти всѣ союзныя государства взяли непосредственное управленіе почтой и телеграфомъ въ свои собственныя руки (за исключеніемъ Бразиліи, ст. 9, § 1, п. 2). Но и всѣ прочія средства сообщенія, какъ дороги, водные пути, желѣзныя дороги, мѣра и вѣсъ, монетное дѣло и банкноты находятся во всѣхъ союзныхъ государствахъ по меньшей мѣрѣ подъ союзно-государственнымъ контролемъ и регулируются союзными законами. Въ нѣкоторыхъ союзныхъ государствахъ эти средства сообщенія являются даже предметомъ общаго и непосредственнаго управленія союза. Конечно, и это является ограниченіемъ финансоваго управленія государства-члена.

Въ заключеніе слѣдуетъ еще замѣтить, что свобода торговли и промышленности на союзной территоріи не исключаетъ ни въ одномъ изъ болѣе крупныхъ союзныхъ государствъ, ни въ Сѣв.-Амер. Союзѣ, ни въ Германской Имперіи, ни въ Швейцаріи, обложенія налогами промышленности въ пользу отдѣльныхъ государствъ. Однако было бы во всякомъ случаѣ недопустимо со стороны отдѣльнаго государства вводить промышленныя монополіи.

IV. Бюджетное право союзнаго государства.

Юридическая природа бюджетныхъ законовъ но-

ситъ различный характеръ въ монархическомъ союзномъ государствѣ, парламентарномъ и народно-суверенномъ. Различіе между монархическимъ и парламентарнымъ государственнымъ бюджетомъ было удачно обрисовано въ словахъ государствовѣда Гербера на учредительномъ рейхстагѣ Сѣвернаго Германскаго Союза (Bezold, Materialien, II, стр. 559): «По существу это различіе можно свести къ слѣдующей противоположности мнѣній. Одно мнѣніе склоняется къ тому, что конституціонное бюджетное право состоитъ въ полномочіи народнаго представительства періодически подвергать публичному контролю смѣты государственнаго хозяйства, провѣрять соотвѣтствуютъ ли эти смѣты существующимъ законамъ, законнымъ учрежденіемъ, необходимости и пользѣ государства и въ регулированіи государственнаго хозяйства въ полномъ единеніи съ правительствомъ. Другое мнѣніе заключается въ слѣдующемъ. Право бюджета есть право парламентской власти, право именно парламента, благодаря тому, что періодически можно ставить вопросъ о существованіи всѣхъ государственныхъ учрежденій, оказывать политическое воздѣйствіе и противоставлять правительству парламентъ во всей полнотѣ его власти... Разсмотрѣніе смѣты вообще не есть дѣло законодательства, но — даже при участіи законодательныхъ факторовъ — оно есть по существу дѣло управленія». Изъ этого ясно видна противоположность: въ германскомъ монархическомъ союзномъ государствѣ законъ о смѣтахъ есть только актъ управленія и хозяйственный планъ въ формѣ закона, при чемъ парламентъ представляетъ только рамку для дѣйствій исполнительной власти, въ парламентарномъ же союзномъ государствѣ этотъ законъ является

столь же правотворческимъ, какъ и всякій другой законъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ онъ есть часть актуальной, постоянно проявляющейся административной дѣятельности парламента. Изъ этого слѣдуетъ, что въ монархическомъ союзномъ государствѣ не могутъ быть поколеблены основанныя на законахъ учрежденія, что необходимые для ихъ существованія доходы и расходы должны быть произведены, въ то время, какъ въ парламентарномъ союзномъ государствѣ возможно форменное отклоненіе бюджета и, какъ удачно выразился Герберъ: «поколебаніе (Infragezichen) всѣхъ государственныхъ учрежденій». Правда, и въ парламентарныхъ союзныхъ государствахъ нѣкоторые расходы, какъ, напр., проценты по долгамъ, оклады генералъ-губернаторовъ, расходы по взиманію налоговъ и т. д., относятся въ такъ наз. консолидированный фондъ, т. е. они непрерывны, но бо́льшая часть расходовъ, а отчасти и доходовъ подлежитъ ежегодному утвержденію парламента (Канада, стт. 103—106; Австралія, стт. 66, 81, 82, 89; см. Moore, цит. с., стр. 188, 190).

Въ свою очередь иначе дѣло обстоитъ въ народно-суверенныхъ союзныхъ государствахъ. Въ Сѣв.-Амер. Союзѣ и примыкающихъ къ нему американскихъ республикахъ Appropriation Act*), предусматривающій однако только расходы, является правовымъ положеніемъ, закономъ — „law„ (ст. 1, разд. 9, § 7: „appropriations made by Law...“). Но и законы, устанавливающіе доходы, суть также правовыя положенія. Въ 1895 году высшій чиновникъ казначейства въ Союзѣ, контролеръ Bowler, пытался отказать въ выдачѣ сахарной преміи, потому что онъ считалъ за-

*) Законъ о распредѣленіи суммъ.

конъ, предписавшій эту выдачу, противорѣчащимъ конституціи. Но высшій судъ — Supreme Court — принудилъ его уплатить (Hart, Actual Government, стр. 416), а именно посредствомъ указа mandamus, — юридическаго средства, служащаго для охраны только субъективныхъ правъ. Далѣе въ Сѣв.-Амер. Союзѣ, какъ и въ парламентарныхъ союзныхъ государствахъ допускается безусловное отклоненіе бюджета (Woodburn, American Republic, 1903, стр. 307). Только постоянные, перманентные расходы, составляющіе приблизительно одну треть всѣхъ расходовъ вообще, поскольку они зафиксированы закономъ по суммѣ и роду, все-таки должны производиться даже и въ случаѣ отклоненія бюджета, и чиновники, платящіе по нимъ, свободны отъ всякой отвѣтственности. Такъ, установленные закономъ оклады чиновниковъ считаются „permanent appropriations“ (United States versus Langston, 118 U. S. 389). Различіе по отношенію къ парламентарному союзному государству заключается лишь въ томъ, что здѣсь отклоненіе бюджета есть средство для осуществленія административной дѣятельности, постоянно практикуемой нижней палатой, въ Соединенныхъ Штатахъ же оно разсматривается какъ конституціонное оружіе противъ вмѣшательства сената и президента (см. „Federalist“ № 66, стр. 443, и № 58, стр. 387: „The power over the purse may, in fact, be regarded as the most complete and effectual weapon with which any constitution can arm the immediate representatives of the people . . .“*).

*) Власть надъ казной можетъ быть въ дѣйствительности разсматриваема какъ наиболѣе совершенное и дѣйствительное оружіе, которымъ конституція можетъ вооружить непосредственное представительство народа».

Сходное, но не совсѣмъ одинаковое положеніе занимаетъ по этому вопросу Швейцарія. Здѣсь, правда, бюджетъ не есть правовое положеніе, т. е. законъ въ матеріальномъ смыслѣ, но онъ не есть и законъ въ формальномъ смыслѣ, какъ въ Германской Имперіи, ибо онъ не подлежитъ референдуму. Бюджетъ является тутъ свободнымъ актомъ управленія со стороны союзнаго собранія (ст. 85, п. 10 конституціи). Союзное собраніе не связано при этомъ не только законами, но даже и закономъ установленными обязательствами платежа. Буркгардтъ, лучшій комментаторъ швейцарской конституціи, говоритъ (стр. 753): «Союзное собраніе можетъ отвергнуть расходы, предписанные закономъ, и даже расходы по гражданско-правовымъ долгамъ, если государство не въ состояніи произвести эти расходы быть можетъ изъ-за другихъ настоятельныхъ нуждъ. Этимъ союзное собраніе во всякомъ случаѣ не освобождаетъ государство отъ обязательства вообще уплатить, но оно запрещаетъ союзному совѣту исполненіе обязанности платежа... Судья можетъ присудить государство къ уплатѣ, если государство оспариваетъ свою обязанность, но исполненіе приговора зависитъ отъ союзнаго собранія».

V. Утвержденіе доходовъ и расходовъ; составленіе смѣтъ.

Во всѣхъ союзныхъ государствахъ имѣетъ мѣсто ежегодное окончательное установленіе союзною законодательною властью смѣтныхъ законовъ. Изъ необходимости ежегоднаго установленія смѣтъ отнюдь нельзя заключить, что оно должно послѣдовать непосредственно передъ началомъ отчетнаго года, смѣта можетъ быть установлена въ одномъ періодѣ засѣданій на нѣсколько смѣтныхъ годовъ впередъ, это

возможно въ Германской Имперіи (правда, по каждой смѣтѣ здѣсь требуется особый законъ: Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht въ „Oeffentliches Recht d. Gegenwart", I, стр. 394), Швейцаріи (Burckhardt, стр. 755) и даже въ Сѣв.-Амер. Союзѣ. Только здѣсь въ конституціи категорически установлено то ограниченіе, что смѣта по военнымъ дѣламъ не можетъ быть установлена на срокъ, превышающій 2 года (ст. 1, разд. 8, § 12). Быть можетъ, не лишено интереса отмѣтить, что въ конституціи Сѣвернаго Германскаго Союза и имперской конституціи ежегодное утвержденіе доходовъ и расходовъ было допущено правительствомъ и консерваторами только цѣною установленія на цѣлый рядъ лѣтъ напередъ (первоначально на періодъ 1867—1871 г., а затѣмъ на 1871—1874 г. г.) численности войска въ мирное время и связанныхъ съ этимъ расходовъ. Это обезпеченіе разсматривалось какъ право короны (Bethusy-Huc въ учредит. рейхстагѣ сѣверн. герм. союза, Bezold, Materialien, II, стр. 531). Въ этомъ воззрѣніи получилъ свое обоснованіе и тотъ взглядъ, что конституціею Германской Имперіи союзной власти гарантируется минимумъ существованія войска и военныхъ расходовъ (Laband по поводу ст. 62 имперск. конст., противоположный взглядъ Зейделя, Kommentar, стр. 341 слл.) даже и на тотъ случай, если бы не послѣдовали изданіе военнаго закона и новое установленіе численности войскъ въ мирное время. Этотъ взглядъ дѣйствительно больше всего отвѣчаетъ монархическому союзному государству, какъ это ясно вытекаетъ изъ противоставленія его Сѣв.-Амер. Союзу (ст. 1, разд. 8, § 12).

Въ парламентарныхъ союзныхъ государствахъ

англійскаго происхожденія, а также и въ Венецуэлѣ, необходимость ежегодныхъ установленій смѣтъ, непосредственно предшествующихъ отчетному году, является съ одной стороны прямымъ слѣдствіемъ парламентарной системы, а съ другой — конвенціональнымъ правиломъ.

Что же касается формы, какую принимаетъ смѣтный законъ или аппропріаціонные акты, то можно различать три системы, соотвѣтственно тремъ видамъ союзныхъ государствъ:

1. Либо предписывается, чтобы всѣ финансовые и смѣтные законы вносились сперва въ нижнюю палату, и чтобы верхняя палата не вносила никакихъ поправокъ, какъ въ Австраліи (ст. 53 слл.) и Канадѣ (здѣсь въ силу парламентской практики). Этотъ порядокъ отвѣчаетъ парламентарной системѣ правленія, а стало быть и парламентарному союзному государству, и передаетъ центръ тяжести финансоваго и всего государственнаго управленія въ руки нижней палаты (см. мое Engl. Staatsrecht, I, стр. 463 слл.).

2. Либо предусматривается, какъ въ народно-суверенныхъ союзныхъ государствахъ и особенно въ Соединенныхъ Штатахъ, чтобы всѣ финансовые законы, т. е. тѣ, которые гарантируютъ доходы союзнаго государства, сперва вносились въ народную палату, но это не относится къ утвержденію государственныхъ расходовъ (ст. 1, разд. 7, § 1 союзной конституціи). Это было уступкой народному суверенитету въ союзномъ государствѣ (см. Curtis, Constitutional History, 1903, I, стр. 457). Но не рѣшились пойти такъ далеко, какъ въ Англіи, и поэтому сенату было дано полное право внесенія поправокъ. Впрочемъ, въ Швейцаріи не было сдѣлано даже и

той уступки народному суверенитету, какая была признана въ Сѣв.-Амер. Союзѣ. Совѣтъ чиновъ и національный совѣтъ совершенно уравнены въ изданіи финансовыхъ законовъ (ст. 85, п. 10 швейц. конституціи).

3. Полнѣйшую противоположность парламентарному союзному государству представляетъ монархическое союзное государство, а именно Германская Имперія. Здѣсь теорія, по которой установленіе государственнаго хозяйства рейхстагомъ не актъ правотворчества, но актъ управленія, и по которой всѣ обусловленные закономъ доходы и расходы необходимо должны быть признаны смѣтнымъ закономъ, добилась какъ разъ результата, обратно парламентарному управленію нижней палаты. Въ Германіи эта теорія переноситъ центръ тяжести финансоваго и общаго управленія въ союзный совѣтъ, который иногда при установленіи расходовъ выходитъ за предѣлы имперской конституціи (см. примѣръ у Hänel'я, I, стр. 381: «ассигновка на наблюденіе предстоящаго солнечнаго затмѣнія»).

4. И бюджетный контроль различенъ въ различныхъ видахъ союзнаго государства. Почти всѣ конституціи союзныхъ государствъ предписываютъ бюджетный контроль и утвержденіе отчета со стороны союзной законодательной власти (напр., герм. имперск. конституція, ст. 72; Швейцарія, ст. 102, п. 14; Сѣв.-Амер. Союзъ, ст. 1, разд. 9, § 7). Но участіе законодательной власти въ бюджетномъ контролѣ различно. Оно достигаетъ наибольшихъ размѣровъ, конечно, при господствѣ парламентарной системы правленія, гдѣ оно приводитъ къ парламентскому управленію (см. мое Engl. Staatsrecht, I, стр.

574). Замѣчанія къ бюджету вносятся независимымъ счетнымъ учрежденіемъ, и парламентъ, точнѣе, нижняя палата черезъ посредство своего Committee of Public Accounts выноситъ свое окончательное рѣшеніе по нимъ (см. въ Канадѣ Com. of Printing P. A.; Munro, Constitution of Canada, 1889, стр. 155). Меньше всего осуществлено участіе законодательной власти въ бюджетномъ контролѣ монархическаго союзнаго государства, въ Германской Имперіи. Здѣсь онъ ограничивается лишь тѣми пунктами, которые были приняты рейхстагомъ (см. Laband, цит. соч. стр. 407). Въ Швейцаріи и Соединенныхъ Штатахъ бюджетный контроль въ первой инстанціи не осуществляется, правда, совершенно независимыми должностными лицами, — особенно отъ финансоваго управленія, — какъ въ Германской Имперіи или парламентарныхъ союзныхъ государствахъ. Но зато законодательная власть подробно контролируетъ общія государственныя смѣты и является въ этомъ отношеніи послѣдней инстанціей, хотя она и не такъ существенно вліяетъ на управленіе, какъ нижняя палата въ парламентарныхъ союзныхъ государствахъ (по поводу Соед. Штатовъ см. Fairlie, National Government, стр. 49; о Швейцаріи см. Jmboden въ „Reichesberger Wörterbuch der Volkswirtschaft“ слово „Bundesetat“).

§ 14.

Вооруженныя силы въ союзномъ государствѣ.

I. Военное дѣло въ союзѣ государствъ и въ союзномъ государствѣ.

Характернымъ признакомъ союза государствъ является организація его военнаго контингента. Совокупная организація войскъ покоится на контингентѣ,

т. е. на томъ количествѣ войскъ, какое можетъ быть поставлено отдѣльнымъ государствомъ; это послѣднее, не будучи связано вообще въ своихъ дѣйствіяхъ центральной властью, обязано въ случаѣ необходимости предоставить союзу опредѣленное, закономъ предписанное количество войскъ, пропорціональное числу населенія. Дѣло отдѣльнаго государства призвать своихъ подданныхъ на военную службу и организовать ихъ въ войска. Только въ случаѣ войны союзъ имѣетъ право высшаго командованія, которое простирается только на контингентъ, какъ цѣлое, а не на отдѣльныя войсковыя части, взятыя внѣ зависимости отъ контингента. Идеальному типу союзнаго государства отвѣчаетъ прямо противоположный порядокъ. Здѣсь войско должно быть единымъ, т. е. внутреннее военное управленіе должно исходить отъ единаго центральнаго мѣста, отъ военнаго министерства центральнаго государства. Внѣшнее военное управленіе, т. е. несеніе опредѣленныхъ военныхъ повинностей гражданами государства, должно осуществляться только по отношенію къ центральному государству, финансовое управленіе для военныхъ цѣлей должно быть дѣломъ центральнаго государства, и точно также въ его рукахъ должно быть сосредоточено и право военнаго законодательства. Однимъ словомъ: при идеальномъ типѣ союзнаго государства власть отдѣльнаго государства должна быть либо совершенно устранена отъ военнаго управленія, какъ это уже имѣетъ мѣсто во всѣхъ союзныхъ государствахъ относительно флота, либо стать по крайней мѣрѣ исполнительнымъ органомъ воли союзнаго государства. Къ этому идеальному типу военнаго управленія приближается толь-

ко парламентарное союзное государство, т. е. Канада и Австралія и отчасти Венецуэла (относительно народной милиціи). Въ обоихъ остальныхъ видахъ союзнаго государства, народно-суверенномъ и монархическомъ, противъ осуществленія идеальнаго типа выступаютъ препятствія, которыя коренятся въ ихъ историческихъ традиціяхъ.

Такъ, отецъ австралійской союзной конституціи H. Parkes сказалъ на сиднейскомъ конвентѣ 1891 г. при всеобщемъ одобреніи слѣдующее: „Whatever our views be on other points, J think we shall all be agreed upon this: that for the defence of Australasia to be economical, to be efficient, to by equal to the emergency that may arise at any time, it must be of a federal character, and must be under one command. J do not mean that the land forces and the naval forces shall be under one commander-on-chief; but that they should be under one kindred command, that the naval officer in command equaly with the military officer shall be a federal officer, and amenable to the national government of Australia"*).

*) «Каковы бы ни были наши взгляды по другимъ вопросамъ, я думаю, мы всѣ согласимся въ одномъ: что для того, чтобы защита Австралазіи была экономна, дѣйствительна и могла быть противопоставлена опасности, которая можетъ въ любое время наступить, — она должна носить федеративный характеръ и происходить подъ однимъ командованіемъ. Я не думаю этимъ сказать, что сухопутныя и морскія силы должны находиться подъ начальствомъ одного главнокомандующаго, но онѣ должны быть подчинены одному однородному начальствованію, такъ, чтобы и морской офицеръ, которому принадлежитъ право командованія, такъ же, какъ и армейскій офицеръ, были офицерами федераціи и подчинены національному правительству Австраліи».

Народно-суверенное союзное государство придерживается предразсудка, унаслѣдованнаго отъ временъ пуританской революціи, будто регулярное войско представляетъ собою опасность для народной свободы и допускаетъ только народную милицію, которая по существу своему можетъ быть только дѣломъ отдѣльнаго государства, ибо она принципіально ограничивается только защитою родины (см. „Federalist“ № 26: «Идея ограниченія законодательной власти въ ея заботахъ о защитѣ страны есть одна изъ тѣхъ тонкостей, которая обязана своимъ происхожденіемъ болѣе жгучей, нежели разумной жаждѣ свободы», по пов. Швейцаріи аналогичные мотивы см. Burckhardt, стр. 201).

Въ монархическомъ союзномъ государствѣ династическія традиціи ложатся такимъ же бременемъ на развитіе союзнаго военнаго дѣла, какъ и демократическій идеалъ народной милиціи (см. рѣчь депутата ф. Радовица на франкфуртскомъ національномъ собраніи IV, стр. 315 сл., гдѣ отстаивали «право правительствъ» противъ централистическихъ попытокъ въ военномъ дѣлѣ).

Эти партикуляристическіе предразсудки, въ виду серьезныхъ требованій, предъявляемыхъ современной военной техникой военному управленію, могли бы въ корнѣ пошатнуть союзное государство, если бы, къ счастью, не имѣлось двухъ исходовъ изъ этого: для народно-суверенаго союзнаго государства введеніе регулярнаго войска рядомъ съ народной милиціей (такъ, напр., въ Соединныхъ Штатахъ, ст. 1, разд. 8, § 12; въ Швейцаріи, ст. 19, sub b; въ Мексикѣ, ст. 72, п. XVII; въ Аргентинѣ, ст. 67, п. 23), въ монархическомъ союзномъ государствѣ — пре-

одолѣніе военнаго партикуляризма договорными соглашеніями, т. наз. военными конвенціями, посредствомъ которыхъ болѣе сильное государство беретъ на себя военное управленіе болѣе слабаго. Въ парламентарномъ союзномъ государствѣ достигнута наивозможно большая централизація. Здѣсь вслѣдствіе парламентарнаго правленія, свойственнаго каждому отдѣльному государству и обусловленнаго имъ подчиненія всѣхъ отраслей управленія парламентской исполнительной власти нельзя было бы никогда добиться боеспособнаго войска, ибо «сколько парламентовъ — столько мнѣній» — quot parlamenta, tot sententiae. Поэтому здѣсь самымъ необходимымъ является централизація военнаго дѣла (какъ въ Канадѣ, Австраліи, Венецуэлѣ).

II. Современная картина военнаго управленія въ союзныхъ государствахъ представляется въ слѣдующемъ видѣ:

1. Законодательство по военнымъ дѣламъ предоставлено во всѣхъ союзныхъ государствахъ исключительно только центральной законодательной власти. Сюда относятся: Соед. Штаты, ст. 1, разд. 8, § 14 и § 16, военные законы Союза 8 мая 1792 г.; Мексика, ст. 72, п. XIX; Швейцарія, ст. 20; Германская Имперія, ст. 4, п. 14 и ст. 61; Аргентина, ст. 67, п. п. 23 и 24; Бразилія, ст. 34, п. 18; Канада, ст. 91, № 7; Австралія, ст. 51 [VI] и 52 [III] конституціи; Венецуэла, ст. 52, п. 6).

2. Высшее военное командованіе надъ арміей принадлежитъ во всѣхъ государствахъ исполнительной власти или назначенному ею главнокомандующему. Въ народно-суверенныхъ союзныхъ госу-

дарствахъ власть командованія надъ народной милиціей принадлежитъ центральной исполнительной власти лишь во время войны (см. Соед. Штаты, ст. 1, разд. 8, § 15 въ связи съ ст. II, разд. 2; Мексику, ст. 85, п. п. VI и VII; Аргентину, ст. 67, № 24 и ст. 86, № 15; Бразилію, ст. 48, п. 3; Венецуэлу, ст. 75, п. 6, ст. 80, № 7 и 8; Канаду, ст. 15; Австралію, ст. 68).

Этому ограниченію высшаго военнаго командованія центральной власти надъ народной милиціей въ народно-суверенныхъ союзныхъ государствахъ противостоитъ въ монархическихъ союзныхъ государствахъ ограниченіе высшаго командованія по династическимъ соображеніямъ; такъ, напр., въ Германской Имперіи въ мирное время высшее командованіе германскаго императора не распространяется на войска Баваріи.

Право назначенія офицеровъ, входящее обыкновенно въ право командованія, принадлежитъ въ парламентарныхъ союзныхъ государствахъ центральной власти (Канада, военный законъ 1868 г. s. 31; Австралія, Defence Act № 20 отъ 1903 г., 1—8, п. VII). Въ монархическомъ союзномъ государствѣ оно распредѣляется между центральною и партикулярно-государственными властями (точно также и въ Венецуэлѣ союзная власть пользуется этимъ правомъ относительно національной милиціи, власть отдѣльнаго государства — относительно данной партикулярной милиціи). Въ народно-суверенныхъ государствахъ союзная исполнительная власть пользуется неограниченнымъ правомъ назначенія офицеровъ только относительно регулярнаго войска. Напротивъ, власти отдѣльнаго го-

сударства принадлежитъ право назначенія офицеровъ народной милиціи (Швейцарія, ст. 21, разд. 2; Соединенные Штаты, ст. 1, разд. 8, § 16; Мексика, ст. 72, № XIX, гдѣ граждане-милиціонеры имѣютъ право выбирать себѣ офицеровъ; Аргентина, ст. 67, п. 24; Бразилія, гдѣ существуетъ только регулярное союзное войско, см. ст. 14).

3. Военное управленіе. Финансовое управленіе въ военномъ дѣлѣ ложится на плечи центральной власти, какъ въ монархическомъ союзномъ государствѣ (Германская Имперія), такъ и въ парламентарныхъ союзныхъ государствахъ (Канада и Австралія). Въ народно-суверенныхъ союзныхъ государствахъ финансовое управленіе регулярныхъ войскъ есть дѣло центральнаго государства, расходы же по управленію милиціи падаютъ на отдѣльныя государства. Но расходы эти падаютъ и на центральное государство, если оно распоряжается милиціей. И въ другихъ случаяхъ центральное государство должно оказывать матеріальную помощь отдѣльному государству (въ Швейцаріи: вознагражденіе за вооруженіе рекрутъ, см. Burckhardt, цит. соч. стр. 214 и ст. 20, разд. 3; въ Соединенныхъ Штатахъ существуетъ аналогичная помощь, оказываемая обыкновенно въ натурѣ оружіемъ!), она ежегодно опредѣляется закономъ о распредѣленіи суммъ, или аппропріаціоннымъ актомъ, (см. Bannotyne, Republican Institutions in the United States, 1887, стр. 213 сл.). Такъ называемое право формированія, т. е. организація войсковыхъ частей, принадлежитъ въ большинствѣ союзныхъ государствъ центральной власти. Внутри твердыхъ рамокъ закона предоставляется извѣстное свободное поле усмотрѣнія въ монархическомъ союзномъ государствѣ

— императору, въ народно-суверенныхъ союзныхъ государствахъ (напр., въ Соед. Штатахъ) — отдѣльнымъ государствамъ. Но парламентарная система правленія въ Канадѣ и Австраліи подчиняетъ и право военныхъ указовъ контролю парламента, предоставляя парламенту право разсматривать указы и возражать по нимъ (напр., въ Австраліи Defence Act. 1903, s. 124, № 2—4).

Право инспекціи надъ всѣми союзными и партикулярными войсками принадлежитъ, конечно, во всѣхъ союзныхъ государствахъ союзной исполнительной власти, то же относится и къ праву дислокаціи, т. е. территоріальному размѣщенію войсковыхъ частей. Только въ народно-суверенныхъ союзныхъ государствахъ изъ этого принципа дѣлается исключеніе относительно народной милиціи, которая принципіально не должна дѣйствовать внѣ предѣловъ партикулярнаго государства. Но въ военное время и здѣсь вступаетъ въ силу общая норма. Впрочемъ, въ Мексикѣ центральная законодательная власть, т. е. конгрессъ, долженъ изъявить свое согласіе на всякое примѣненіе милиціи внѣ предѣловъ территоріи государства-члена (ст. 72, № 20 конституціи). Военно-учебное дѣло во всѣхъ союзныхъ государствахъ либо организовано однородно, либо по крайней мѣрѣ поставлено на однородныхъ началахъ.

4. Среди правъ, предоставленныхъ во всѣхъ союзныхъ государствахъ отдѣльному государству, слѣдуетъ упомянуть особо о правѣ вызова союзныхъ войскъ другихъ партикулярныхъ государствъ для подавленія внутреннихъ безпорядковъ (ст. 66 германской имперской конституціи; Соед. Штаты, ст. 16,

разд. 4; Австралія, ст. 119 и Defence Act s. 51; Мексика, ст. 116; Аргентина, ст. 6; Бразилія, гдѣ, впрочемъ, существуютъ только союзныя войска, ст. 6, п. 1; въ Канадѣ право реквизиціи принадлежитъ только губернатору Манитобы, см. Munro, цит. с., стр. 213). Противоположность этому праву отдѣльныхъ государствъ на призывъ союзныхъ войскъ иного партикулярнаго государства представляетъ право требовать дислокаціи или размѣщенія таковыхъ внѣ предѣловъ отдѣльнаго государства, — право, предусмотрѣнное конституціею Венецуэлы (ст. 112). Въ народно-суверенныхъ союзныхъ государствахъ обыкновенно встрѣчается право отдѣльныхъ государствъ содержать свои войска рядомъ съ союзными войсками. Но оно подвергается здѣсь тому ограниченію, что въ мирное время отдѣльное государство безъ согласія союзнаго учрежденія либо вообще не можетъ содержать регулярныхъ войскъ, либо — въ размѣрѣ, не превышающемъ максимальную цифру (Мексика, ст. 112, п. II.; Аргентина, ст. 108; конст. Соединенныхъ Штатовъ, ст. 1, разд. 10, № 3; Швейцарія, ст. 13). Въ монархическомъ союзномъ государствѣ — Германской Имперіи (см. Hänel, I, стр. 530), равно какъ и въ Бразиліи (ст. 14), отдѣльныя государства вообще не имѣютъ права содержать войска рядомъ съ союзными войсками. То же относится и къ Канадѣ (ст. 91, п. 7). Только въ Венецуэлѣ, гдѣ существуетъ узаконеніе о сборномъ контингентѣ (ст. 108), они имѣютъ неограниченное право содержать собственныя милиціонныя войска рядомъ съ національной милиціей (ст. 7, п. 4), а въ Австраліи отдѣльныя государства могутъ съ согласія союзнаго парламента набирать свои войска (ст. 114).

§ 15.

Управленіе иностранными дѣлами въ союзномъ государствѣ.

I. Идеальному типу союзнаго государства больше всего соотвѣтствуетъ то, чтобы союзное государство въ сношеніяхъ съ иностранными государствами выступало какъ международно-правовой субъектъ съ устраненіемъ всѣхъ государствъ-членовъ. Въ союзѣ государствъ, напротивъ, государства-члены получаютъ рядомъ съ союзомъ довольно замѣтную международно-правовую самостоятельность. Удачно характеризовалъ эту противоположность и вытекающій изъ идеи союзнаго государства постулятъ депутатъ франкфуртскаго національнаго собранія Вигардъ въ слѣдующихъ словахъ (см. пренія IV, стр. 2988): «Существеннѣйшія отличительныя черты между союзнымъ государствомъ и союзомъ государствъ и заключаются именно въ томъ, что союзное государство, выступая въ международной жизни какъ одно государство, не можетъ признать за своими государствами-членами самостоятельнаго значенія во внѣшней политикѣ, въ то время, какъ союзъ государствъ, одно названіе коего уже говоритъ о коллегіальности его верховнаго управленія, можетъ допускать и до сихъ поръ допускалъ у насъ такое представительство отдѣльныхъ государствъ». Соотвѣтственно съ этимъ, франкфуртская имперская конституція (ст. 7 слл.) передала управленіе иностранными дѣлами исключительно компетенціи имперіи.

И «Федералистъ» (№ 42, стр. 271) варьируетъ эту тему въ словахъ: „If we are to be one nation in any respect, it clearly ought to be in respect to other

nations"*). Правда, идеалъ, который представляетъ приведенный постулятъ, требуетъ неукоснительнаго проведенія только въ парламентарно управляемыхъ союзныхъ государствахъ. Въ противномъ случаѣ здѣсь внѣшняя политика, требующая единства, стала бы разбрасываться по разнымъ направленіямъ вслѣдствіе зависимости и подчиненія господству парламента дипломатическаго управленія. «Сколько парламентовъ, столько мнѣній!» Поэтому парламентарныя союзныя государства, Канада (ст. 132), Австралія (ст. 51, разд. 29, см. Quick-Garran, Annotated Constitution, стр. 934), равно какъ и Венецуэла (ст. 7, п. 5), передали представительство иностранныхъ дѣлъ союзу, точно такъ же поступила и конституція народно-суверенаго союзнаго государства Бразиліи (ст. 6, п. 1, ст. 34, п. 5 и 12, ст. 48, п. п. 7, 8, 13 и 14). Въ остальныхъ союзныхъ государствахъ была отдана дань историческимъ предразсудкамъ, а именно въ народно-суверенныхъ государствахъ — партикулярному народному суверенитету, въ монархическомъ союзномъ государствѣ, Германской Имперіи — соблюденію династическихъ правъ въ отдѣльныхъ государствахъ. Картина, которую представляетъ управленіе по иностраннымъ дѣламъ въ современномъ государствѣ, лучше всего отражается въ трехъ важнѣйшихъ направленіяхъ международно-правового оборота: въ правѣ заключенія договоровъ, въ военномъ верховенствѣ и поддержаніи дипломатическихъ и международно-правовыхъ сношеній.

---

*) «Если мы должны быть единой націей во всѣхъ отношеніяхъ, то это безусловно должно имѣть мѣсто и по отношенію къ другимъ націямъ».

II. Право заключенія государственныхъ договоровъ. Торговые договоры заключаются въ общемъ исключительно союзною властью, но никогда не властью отдѣльнаго государства (см., напр., Соединенные Штаты, ст. 1, разд. VIII, п. 3; Швейцарія, ст. 8; Мексика, ст. 72, п. IX и Аргентина, ст. 67, п. 12).

Въ остальномъ нужно различать слѣдующія категоріи: часть союзныхъ государствъ, и въ ихъ числѣ Венецуэла (ст. 7, п. 6: „A no all agregarse ni aliarse á otra nación"), Мексика (ст. 111, п. I) и Бразилія (ст. 34, п. 12: „Compete privatimente ao Congresso Nacional: Resolver definitivamente sobre os tratados en convenções com as nações estrangeiras") запрещаетъ всякое заключеніе договоровъ отдѣльныхъ государствъ съ иностранными государствами. Имъ противостоитъ Германская Имперія, которая предоставляетъ отдѣльнымъ государствамъ неограниченное право заключенія договоровъ, за исключеніемъ предметовъ, отнесенныхъ къ исключительной компетенціи имперскаго законодательства (Laband, Deutsches Staatsrecht, 4 изд., II, стр. 156). По серединѣ между этими двумя крайностями стоятъ Соединенные Штаты (ст. 1, разд. X, § 1 и 2), Швейцарія (ст. 8 и 9), Аргентина (ст. 107), которые запрещаютъ отдѣльнымъ государствамъ заключать политическіе договоры, т. е. договоры съ преобладающимъ политическимъ значеніемъ и, наоборотъ, допускаютъ заключеніе ими административныхъ договоровъ съ иностранными государствами, не имѣющихъ политическаго значенія. Какъ конституція Германской Имперіи, такъ и конституціи упомянутыхъ государствъ, естественно считаютъ предпосылкой дѣйствительности названныхъ договоровъ ихъ согласіе съ союзнымъ правомъ и союз-

ными договорами. Для обезпеченія такихъ отношеній подчиненности партикулярно-государственныхъ договоровъ нормамъ союзнаго права большинство интересующихъ насъ здѣсь конституцій, въ особенности сѣв.-американская и швейцарская (ст. 85, п. 5), требуютъ согласія центральной власти, по аргентинской конституціи (ст. 107) требуется по крайней мѣрѣ принятіе ихъ къ свѣдѣнію со стороны центральнаго законодательнаго учрежденія („conocimiento del Congreso Federal"). Въ Швейцаріи такіе договоры отдѣльныхъ государствъ могутъ быть заключены за нихъ только союзными учрежденіями (ст. 10). Въ Германской Имперіи вообще такого средства обезпеченія нѣтъ. Суды сами должны проводить принципъ: имперское право идетъ всегда впереди партикулярнаго.

Наоборотъ, въ большинствѣ союзныхъ конституцій нѣтъ никакихъ гарантій противъ вмѣшательства союзной договорной власти въ отведенную отдѣльнымъ государствамъ сферу законодательства, такихъ гарантій нѣтъ именно въ народно-суверенныхъ союзныхъ государствахъ, въ Швейцаріи (см. Burckhardt. стр. 132 слл.) и Соединенныхъ Штатахъ (см. Rüttimann, Nordamerikanisches Bundesstaatsrecht, I, стр. 298; Mac Clain, Constitutional Law in the United States, 1905, стр. 216). Предполагается, что въ Германской Имперіи имперская власть можетъ заключать договоры съ иностранными государствами только по предметамъ, относящимся къ компетенціи имперскаго законодательства (Hänel, I, стр. 540).

Въ большинствѣ союзныхъ государствъ вопросъ о правѣ отдѣльныхъ государствъ заключать между собою договоры оставленъ открытымъ. Только Со-

единенные Штаты Мексики категорически запрещаютъ это (ст. 111, п. 1: „Los Estados no pueden en nigún caso: Celebrar allianza, tratado ó coalición con otro Estado ni con potencias extranjeras"). Здѣсь допускаются только договоры пограничныхъ штатовъ между собою относительно обороны и отраженія внѣшнихъ враговъ. Въ Бразиліи отдѣльнымъ государствамъ запрещается заключеніе политическихъ союзовъ (ст. 65, п. 1: „Celebrar entre se ajustes e convenções sem caracter politico").

III. Право военнаго верховенства.

Право веденія войны можетъ принадлежать только союзному государству. Это исключительное право категорически выражено въ ст. 8 швейцарской союзной конституціи: «только союзу принадлежитъ право объявленія войны и заключенія мира» и въ ст. 34, п. 11 конституціи Бразиліи. Германская имперская конституція обходитъ молчаніемъ вопросъ объ исключительномъ правѣ имперіи на веденіе войны, но все же, на осн. ст. 11, можно во всякомъ случаѣ признать существованіе такого права.

Прочія союзныя государства предоставляютъ отдѣльнымъ государствамъ право веденія войны въ случаѣ нападенія иностранной державы и при непосредственно угрожающей опасности, но требуютъ при этомъ — за исключеніемъ конституцій Соединенныхъ Штатовъ и Венецуэлы — немедленнаго извѣщенія объ этомъ союзной власти (см. Соед. Штаты, ст. I, разд. X, § 3; Мексику, ст. 11, п. III; Аргентину, ст. 108; Венецуэлу, ст. 7, п. 4: „Los Estados ... se obligan: A defenderse contra toda violencia que dañe su independencia ó la integridad de la Nación"), и даже Швейцарія признаетъ за угрожаемымъ иностранною дер-

жавою кантономъ право «призыва къ помощи» (ст. 15) другихъ кантоновъ съ одновременнымъ извѣщеніемъ союзнаго учрежденія. Изъ природы союзныхъ отношеній само собою вытекаетъ, что отдѣльныя государства-члены не могутъ воевать другъ съ другомъ. Это запрещеніе категорически выражено въ нѣкоторыхъ южно-американскихъ союзныхъ конституціяхъ (напр., въ Бразиліи, ст. 66, п. 3; Венецуэла, ст. 7, п. 28), гдѣ, впрочемъ, оно, по мѣстнымъ условіямъ, отнюдь не является излишнимъ.

Изъ того обстоятельства, что по общему правилу веденіе войны принадлежитъ союзному государству, слѣдуетъ, что отдѣльное государство безъ разрѣшенія союзнаго государства не можетъ обращаться къ третейскому суду для улаженія спора съ иностранной державой. И иностранныя державы обязаны по международно-правовому обычаю въ случаѣ спора съ государствомъ-членомъ обратиться сперва за улаженіемъ спора къ стоящей надъ государствомъ-членомъ союзной власти, которая, буде она найдетъ справедливыми притязанія иностранной державы, должна ихъ удовлетворить даже и противъ воли государства-члена. Само собою разумѣется, что изъ исключительнаго права союзнаго государства на веденіе войны вытекаетъ и его обязанность защищать отдѣльное государство отъ внѣшняго врага, но тѣмъ не менѣе отдѣльными союзными конституціями это очень часто категорически высказывается, (см., напр., конст. Германской Имперіи, ст. 3, заключительный тезисъ; Соединенные Штаты, ст. IV, разд. 4; Австралія, ст. 119).

IV. Право дипломатическихъ сношеній съ иностранными государствами почти во всѣхъ союз-

ныхъ государствахъ принадлежитъ центральной государственной власти. Категорически это запрещеніе по отношенію къ отдѣльнымъ государствамъ выражаютъ только конституціи Венецуэлы (ст. 7, п. 5: „Ni establecer ni cultivar relaciones politicas ni diplomaticas con otras naciones“) и Аргентины (ст. 108 in fine: „ni nombrar ó recibir Agentes extranjeros“). Тотъ же запретъ выводится въ Соединенныхъ Штатахъ изъ того опредѣленія конституціи, по которому союзная исполнительная власть уполномочена посылать съ согласія сената пословъ и другихъ дипломатическихъ представителей (ст. II, разд. 2, § 2), то же относится къ Бразиліи (ст. 48, № 12 и 14) и Мексикѣ (ст. 85, п. п. III и XI). Въ Швейцаріи это также вытекаетъ изъ положенія конституціи, по которому «оффиціальныя сношенія между кантонами и правительствами иностранныхъ государствъ и ихъ замѣстителями происходятъ только при посредствѣ союзнаго совѣта» (ст. 10, разд. 1). Только въ Германской Имперіи — изъ-за соблюденія династическихъ интересовъ — у отдѣльныхъ государствъ есть право принимать и посылать пословъ. Но при этомъ отдѣльныя государства (ст. 56 имп. конст.) не могутъ содержать за границей собственныхъ консуловъ.

Во всѣхъ союзныхъ государствахъ союзной законодательной власти принадлежитъ право предоставленія экстерриторіальности иностраннымъ дипломатическимъ представителямъ.

Съ правомъ международно-правовыхъ сношеній тѣсно связанъ вопросъ о законодательствѣ объ иностранцахъ въ союзныхъ государствахъ. Во всѣхъ союзныхъ государствахъ оно является дѣломъ союзнаго законодательства (см. ст. 4, п. 1 конст. Германской

Имперіи, но здѣсь оно еще не проведено и пока, къ сожалѣнію, предоставлено отдѣльнымъ государствамъ, см. Laband, Deutsche Juristenzeitung, 1906, ст. 613 слл.; далѣе Соединенные Штаты, ст. I, разд. VIII, § 4; Швейцарія, ст. 70; Мексика, ст. 33 и ст. 72, п. XXI; Аргентина, ст. 25 и ст. 20; Бразилія, ст. 34, п. 24; Венецуэла, ст. 80, п. 8 с. и ст. 8 слл.; Канада, ст. 91, разд. 25 и Австралія, ст. 51, п. XIX). Въ Венецуэлѣ имѣется еще одно опредѣленіе, исключительнаго характера, въ силу чего каждое отдѣльное государство по требованію сосѣдняго государства можетъ заставить политическихъ бѣглецовъ (иностранцевъ) выбрать свое мѣстожительство только на опредѣленномъ разстояніи отъ границы заинтересованнаго государства (ст. 7, п. 29: „A mantener distantes de las fronteras á los individuos que por motivos politicos se asilen en un Estado, siempro que el Estado interesado lo solicite").

§ 16.

Измѣненіе конституціи въ союзномъ государствѣ.

I. Народно-суверенное и приближающееся къ нему парламентарное союзное государство, какъ, напр., Австралія, устанавливаютъ для измѣненія конституціи особо сложныя формы. Парламентарно-монархическое союзное государство, какъ Канада, допускаетъ измѣненіе конституціи въ порядкѣ обыкновеннаго закона. Рядомъ съ этимъ при британскомъ типѣ возможны измѣненія конституціи въ формѣ измѣненія наказа и резолюцій парламента (см. мое Engl. Staatsrecht, I, стр. 542 слл.). Конституціонно управляемое, монархическое союзное государство, Германская Им-

перія, хотя и сохраняетъ различіе между обыкновенными законами и законами, измѣняющими конституцію, но переноситъ при этомъ центръ тяжести на тотъ органъ, который является представителемъ авторитета монарховъ, а именно, на союзный совѣтъ, и въ практикѣ настолько стираетъ различіе между обоими видами законовъ, что формальное требованіе имперской конституціи (ст. 78, разд. 1) о квалифицированномъ прохожденіи въ союзномъ совѣтѣ конституціонныхъ положеній превращается въ internum corporis, т. е. исключительно въ дѣло внутренняго дѣлопроизводства. Благодаря этому противоположность между народно-суверереннымъ и монархически-союзнымъ государствомъ особенно обостряется въ смыслѣ принципіальнаго различенія: въ первомъ рѣшающій голосъ при измѣненіяхъ конституціи принадлежитъ конвентамъ совокупнаго народа, первичнымъ собраніямъ избирателей, государственнымъ законодательнымъ учрежденіямъ, какъ представителямъ суверенаго народа, во второмъ — рѣшающій голосъ принадлежитъ союзному совѣту, какъ замѣстителю и представителю суверенныхъ монарховъ. И еще кое-что отмѣтимъ. Народно-суверенное союзное государство исходитъ изъ двоякаго дѣленія государственнаго суверенитета: суверенитетъ союзнаго и суверенитетъ отдѣльнаго государства суть для него основы, въ одинаковой степени подлежащія охранѣ. Если предпринимается измѣненіе конституціи въ народно-суверенныхъ государствахъ, то должны быть соблюдены не только права совокупнаго народа, но и отдѣльныхъ государствъ. Отдѣльнымъ государствамъ дается здѣсь двойная гарантія. Имъ принадлежитъ рѣшающее вліяніе при измѣненіяхъ кон-

ституціи и затѣмъ союзная власть можетъ лишить ихъ гарантированныхъ имъ договорами или конституціею правъ только съ ихъ согласія, т. е. согласія суверенпаго народа отдѣльнаго государства.

Сюда относится опредѣленіе ст. 5 конституціи Соединенныхъ Штатовъ, по которому ни одинъ штатъ не можетъ быть лишенъ, безъ своего на то согласія, равнаго представительства въ сенатѣ. Это опредѣленіе установлено въ интересахъ охраны отдѣльныхъ штатовъ. „Federalist" въ № 43 (стр. 291 ed. Ford) говоритъ: „The exception in favour of the equality off suffrage in the Senate was probably meant as a palladium to the residuary sovereignty of the States"*).

Аналогичное опредѣленіе имѣется и въ Бразиліи (ст. 90, § 4 въ связи съ § 1).

Въ Австраліи, для всякаго измѣненія конституціи, имѣющаго цѣлью: уменьшеніе пропорціональнаго представительства какого-либо государства въ одной изъ обѣихъ палатъ или же уменьшеніе максимума представительства государства въ народной палатѣ, либо расширеніе, суженіе или измѣненіе границъ государства, — требуется согласіе избирательнаго корпуса государства. Оно требуется и тогда, когда желательно измѣнить или упразднить только что приведенныя положенія путемъ измѣненія конституціи. Согласіе выражается въ формѣ рѣшенія большинства (ст. 128).

*) «Исключеніе, которое было допущено въ пользу равенства голосованія въ Сенатѣ, вѣроятно было задумано какъ защита сохранившагося суверенитета штатовъ».

Въ Аргентинѣ ст. 104 устанавливаетъ слѣдующее: «Провинціи сохраняютъ всѣ правомочія, признанныя за ними договорами, бывшими въ силѣ ко времени присоединенія ихъ къ конституціи».

Въ Германской Имперіи не предусмотрѣно вліяніе отдѣльныхъ государствъ на измѣненіе конституціи, наоборотъ, его слѣдуетъ совершенно отклонить, такъ какъ монархическое союзное государство не покоится на двоякомъ дѣленіи суверенитета. Правда, права отдѣльныхъ государствъ по отношенію къ союзной власти охраняются аналогично тому, какъ это дѣлается въ народно-суверенныхъ союзныхъ государствахъ, но необходимое здѣсь согласіе на измѣненіе конституціи (ст. 78, разд. 2, герм. имп. конст.) дается не суверенным народомъ, а только монархомъ-сувереномъ отдѣльнаго государства (Seydel, Kommentar, стр. 428 сл.).

II. Измѣненіе конституціи въ отдѣльныхъ союзныхъ государствахъ.

Въ Соединенныхъ Штатахъ и въ другихъ народно-суверенныхъ союзныхъ государствахъ, равно какъ и въ Австраліи, для измѣненія конституціи предписываются особенно сложныя формы, прочія союзныя государства не столь требовательны.

1. Иниціатива измѣненій конституціи. Въ Соединенныхъ Штатахъ иниціатива исходитъ либо отъ конгресса, либо отъ $^2/_3$ законодательныхъ учрежденій отдѣльныхъ штатовъ (ст. V); въ Бразиліи — отъ $^1/_4$ числа членовъ каждой изъ обѣихъ палатъ конгресса или отъ $^2/_3$ легислатуръ отдѣльныхъ государствъ (ст. 90, §1); въ Венецуэлѣ — отъ конгресса или $^3/_4$

законодательныхъ учрежденій отдѣльныхъ государствъ (ст. 127); въ Швейцаріи иниціатива можетъ принадлежать 50.000 гражданъ рядомъ съ починомъ, исходящимъ отъ союзнаго собранія или отъ одного изъ его отдѣленій. Въ Мексикѣ (ст. 127), Австраліи (ст. 128) и Аргентинѣ (ст. 30) иниціатива можетъ исходить только отъ союзной законодательной власти. Въ Германской Имперіи право иниціативы признано за обоими учрежденіями, участвующими въ законодательствѣ, за рейхстагомъ и союзнымъ совѣтомъ (Seydel, Kommentar, стр. 413).

2. Для осуществленія измѣненій конституціи требуется:

a) Въ Соединенныхъ Штатахъ: принятіе поправки къ конституціи большинствомъ $^2/_3$ въ каждой изъ обѣихъ палатъ, либо, въ случаѣ, если измѣненіе конституціи происходитъ по почину легислатуръ отдѣльныхъ штатовъ, — принятіе его учредительнымъ конвентомъ. Кромѣ того постановленіе въ обоихъ случаяхъ должно быть еще утверждено $^3/_4$ легислатуръ отдѣльныхъ штатовъ или $^3/_4$ созванныхъ въ отдѣльныхъ штатахъ конвентовъ (смотря по рѣшенію конгресса) (ст. 5).

b) Въ Мексикѣ: большинство $^2/_3$ всѣхъ присутствующихъ въ засѣданіи членовъ конгресса и утвержденіе большинствомъ легислатуръ отдѣльныхъ штатовъ (ст. 127).

c) Въ Аргентинѣ: постановленіе учредительнаго конвента (ст. 30).

d) Въ Бразиліи: постановленіе обѣихъ палатъ конгресса, принятое большинствомъ $^2/_3$ по истеченіи года со времени внесенія предложенія.

e) Въ Венецуэлѣ: постановленіе конгресса и утвержденіе большинствомъ легислатуръ отдѣльныхъ государствъ, если измѣненіе конституціи было потребовано ¾ легислатуръ отдѣльныхъ государствъ (ст. 127). Однако, при измѣненіяхъ конституціи, предпринятыхъ по иниціативѣ конгресса, требуется уже для утвержденія квалифицированное большинство въ ¾ легислатуръ отдѣльныхъ государствъ (ст. 129 и 130).

f) Въ Австраліи: постановленіе обѣихъ палатъ парламента и утвержденіе конвентами отдѣльныхъ государствъ, т. е. собраніями всѣхъ лицъ, имѣющихъ избирательное право въ народную палату отдѣльнаго государства. Утвержденіе можетъ послѣдовать не раньше 2 мѣсяцевъ и не позже 6 мѣсяцевъ послѣ принятія постановленія союзнымъ парламентомъ (ст. 128, разд. 1). При несогласіяхъ между обѣими палатами парламента и послѣ неудачныхъ попытокъ принятія согласительныхъ предложеній относительно внесеннаго измѣненія конституціи, рѣшаютъ въ отдѣльныхъ государствахъ избиратели въ союзный парламентъ, причемъ для осуществленія измѣненія конституціи требуется не только согласіе большинства этихъ государственныхъ конвентовъ, но и большинства всѣхъ избирателей въ союзный парламентъ (ст. 128, разд. 3 и 5).

g) Въ Швейцаріи, для дѣйствительнаго измѣненія конституціи требуется помимо постановленія большинства союзнаго собранія еще рѣшеніе швейцарскихъ гражданъ по кантонамъ; ихъ большинствомъ и большинствомъ кантоновъ должно быть принято постановленіе большинства союзнаго собранія (ст.

123). При частичномъ пересмотрѣ инціатива, исходящая отъ 50.000 гражданъ, можетъ принять форму совершенно разработаннаго проекта. Въ этомъ случаѣ — также, какъ и въ Австраліи, которая, впрочемъ, скопировала швейцарскій образецъ — союзное собраніе, если оно другого мнѣнія, можетъ быть устранено и проектъ предлагается народу и «сословіямъ» („Ständen" — чинамъ) къ принятію (ст. 121, заключительное предложеніе). При этомъ большинство голосовъ, поданныхъ въ каждомъ кантонѣ при народномъ голосованіи, считается голосомъ чиновъ („Standesstimme") этого кантона (ст. 123, разд. 3).

h) Въ Германской Имперіи необходимое для измѣненія конституціи квалифицированное большинство голосовъ въ союзномъ совѣтѣ требуется въ отрицательной формѣ: измѣненія конституціи считаются отклоненными, если противъ нихъ высказывается въ союзномъ совѣтѣ 14 голосовъ (ст. 78, разд. 1). Это прежде всего означаетъ право вето со стороны Пруссіи, располагающей въ союзномъ совѣтѣ 17 голосами, но далѣе это требованіе, будучи выражено положительно, означаетъ — принимая во вниманіе общее число голосовъ союзнаго совѣта (= 58), — что для измѣненія конституціи требуется больше, нежели большинство въ $^3/_4$. Въ Германской Имперіи, однако, своеобразно еще то, что это квалифицированное большинство, точнѣе, его установленіе на практикѣ, стало internum corporis союзнаго совѣта. Поэтому нерѣдко конституція измѣняется путемъ обыкновенныхъ законовъ, ибо отсутствуетъ внѣшній отличительный признакъ обыкновенныхъ законовъ и законовъ, измѣняющихъ конституцію. Въ свою очередь возникаетъ вопросъ, какъ отмѣнить такіе обыкновенные за-

коны, измѣняющіе конституцію. Господствующее мнѣніе (Лабандъ) склоняется къ тому, что для этого достаточно простого законодательства. Другое мнѣніе (Генель) склонно различать, стремился ли законодатель дѣйствительно къ длительному измѣненію конституціи, или же онъ, измѣняя конституцію путемъ обыкновеннаго закона, прибѣгалъ къ средству ad hoc. Это должно рѣшать толкованіемъ закона. Предпочтенія заслуживаетъ послѣднее мнѣніе, ибо первое приводитъ въ конечномъ результатѣ къ тому, что со временемъ вся конституція можетъ быть превращена въ обыкновенные законы. Но и послѣднее мнѣніе неправильно полагаетъ, будто многое зависитъ отъ воли законодателя. Въ большинствѣ случаевъ законодатель безсознательно измѣняетъ конституцію. Обыкновенный законъ, неправильно измѣняющій конституцію, есть не юридическое положеніе, а только конвенціональное правило, и вопросъ, слѣдовательно, идетъ о томъ, когда это конвенціональное правило становится юридическимъ правиломъ. Какъ мы показывали въ началѣ настоящаго труда (см. Ч. I, § 2), здѣсь взвѣшиваніе и оцѣнка перваго уклоняющагося отъ конституціи случая, приводящаго къ конвенціональному правилу, должны производиться при помощи функціональныхъ типовъ, данныхъ общимъ государственнымъ правомъ. Въ отдѣльномъ случаѣ эту оцѣнку должно производить позитивное государственное право.

Поясним на примѣрѣ.

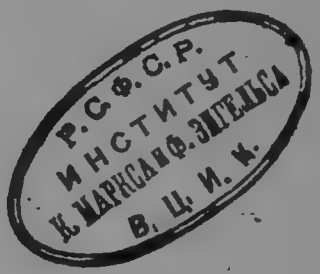
Законъ 12 іюня 1869 г. о введеніи высшаго торговаго суда, изданный сѣвернымъ германскимъ союзомъ и объявленный имперскимъ закономъ, представлялъ коренное отклоненіе отъ им-

перской конституціи, поскольку эта послѣдняя не предусмотрѣла возможности учрежденія суда, являющагося не общимъ судомъ для отдѣльныхъ государствъ, но представляющаго собой союзное или имперское учрежденіе съ членами, назначенными не партикулярнымъ монархомъ, а императоромъ. Спрашивается, есть ли это измѣненіе имперской конституціи длительное юридически-дѣйствительное измѣненіе конституціи, стало ли юридическимъ правиломъ это измѣненіе конституціи, являющееся пока конвенціональнымъ правиломъ? Ст. 4, п. 13 имп. конституціи предоставляетъ Имперіи компетенцію совокупнаго законодательства по общему гражданскому праву, уголовному праву и судопроизводству. Если Имперія хочетъ на дѣлѣ осуществить эту компетенцію, она должна противиться уничтоженію путемъ судебной практики того правового единства, къ которому стремится указанная статья (аналогичный взглядъ Triepel'я, Die Kompetenzen des Bundesstaates und die geschriebene Verfassung, 1907, стр. 189). Порожденный общимъ государственнымъ правомъ типъ отношеній между матеріальнымъ правомъ и формальнымъ осуществленіемъ права въ союзномъ государствѣ именно и состоитъ въ томъ, что безъ учрежденія высшаго союзнаго суда не можетъ быть достигнуто правовое единство въ тѣхъ юридическихъ областяхъ, которыя предоставлены компетенціи союзнаго государства. Такимъ образомъ самый типъ показываетъ, что это вещи взаимно связанныя другъ съ другомъ; онъ, другими словами, вскрываетъ функцію высшаго союзнаго суда. Поэтому законъ 12 іюня 1869 года

является составною частью германской имперской конституціи въ матеріальномъ смыслѣ.

Здѣсь дѣло идетъ въ подобныхъ случаяхъ не объ обнаруженіи фиктивной воли законодателя и не о томъ, предполагалось ли длительное измѣненіе конституціи или нѣтъ (какъ полагаетъ Генель), но о свободномъ нахожденіи права, основанномъ на аналогіи по методу сравнительнаго правовѣдѣнія.

———



Алфавитный указатель.

Австро-Венгрія 27, 28, 29.
Акцессія, 20.

Боснія-Герцеговина 11.
Бюджетное право, 172.

Верховный глава государства 137.
Вето 135.
Виргинская школа 67.
Власть обложенія 167.
Военное верховенство 180, 193.
Военное положеніе 152.
Высшее военное командованіе 184.

Государственное соединеніе 9, 52.
Государство-фрагментъ 9.
Гуго 63.

Двупалатная система 117.
Дипломатическія сношенія 194.
Durham, Lord 69.

Единство торговой и таможенной территоріи 42, 170.

Законодательная инициатива 134.
Зависимыя владѣнія (Schutzgebiete) 11.

Идеальный шипъ 5, 6.
Идея союзнаго государства,-британская 41, 69.
Избирательное право 126, 127, 128.
Измѣненіе конституціи 196.
Индигенатъ 115.
Инициатива законодательная 134.
Иностранныя дѣла 189.
Исландія 16.

Calhoun 68.
Колоніи 11.
Компетенція компетенціи 88. 95.
Конвенціональные налоги 49.
Контингентъ 180.
Критъ 5. 12.

Личная унія 22.

Матрикулярные взносы 163.
Министры 143.

Основныя права 112.
Особыя права(Sonderrechte)47
Отвѣтственность союзной исполнительной власти 153.

Подданство въ союзномъ государствѣ 106.
Принятіе новыхъ членовъ 100.
Пріобрѣтеніе территоріи 102.
Протектораты - государственноправовые-международноправовые 11.
Пуфендорфа „systema foederatum“ 63.

Реальная унія 24.
Responsible Government (парламентаризмъ) 37. 74.

Самоуправляющіяся британскія колоніи 33
Свобода промышленности 172.
Союзное государство и союзъ государствъ 51.
Союзная исполнительная власть 146.
Союзно-государственная идея 41. 69.
Союзно-государственная территорія 96.
Союзно-государственное подданство 106.
Союзные суды 154.
Союзъ государствъ 17. 20.
Смѣтный контроль 178. 180.
Средства сообщенія 172.
Сферы интересовъ 10.

Товарищеское хозяйство 164.
Токвиль — 65.
Торговое и таможенное единство 42.
Торговая и таможенная территорія 42.

Узаконеніе о контингентѣ 180. 184.
Управленіе военное 184.

Финансовое управленіе, военное 186.
Финляндія 12. 13. 14.

Хорватія 16.

Швеція — Норвегія 25. 26. 27.

Эльзасъ-Лотарингія 15.